



Foto: A. Frigerio

RA lic. iur. Antonio Frigerio MAS RP ETHZ

Bauen ausserhalb der Bauzone – Stand der Gesetzgebung und Ausblick

Inhaltsverzeichnis

1	Raumplanerische Grundsätze	5
2	Zonenkonformität und Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone	7
2.1	Schema zum Bauen ausserhalb der Bauzonen	7
2.2	Allgemeines	7
2.3	Zuständigkeit	8
3	Zonenkonforme Bauten und Anlagen im Landwirtschaftsgebiet	9
3.1	Allgemeines	9
3.2	Landwirtschaftliches Gewerbe.....	10
3.3	Ökonomiebauten für die bodenabhängige Bewirtschaftung.....	11
3.4	Landwirtschaftliche Wohnbauten.....	11
3.5	Gemeinsame Voraussetzungen für Wohn- und Ökonomiebauten.....	11
3.6	Kompostanlagen	12
3.7	Bauten und Anlagen der innern Aufstockung.....	12
3.8	Intensiv- bzw. industrielle Landwirtschaft	13
3.9	Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte dienen.....	14
3.10	Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden (Art. 16a ^{bis} RPG).	14
3.11	Solaranlagen (Art. 18a RPG).....	15
3.12	Benutzungsverbot und Beseitigung.....	15
4	Ausnahmegewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone	16
4.1	Allgemeines	16
4.2	Standortgebundene Bauten und Anlagen (Art. 24 RPG)	16
4.3	Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen (Art. 24a RPG).....	19
4.4	Betriebsnahe nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe (Art. 24b RPG, Art. 40 RPV)	20
4.5	Erweiterte Bestandesgarantie (Art. 24c RPG, Art. 41 und 42 RPV)	23
4.6	Erweiterte Besitzstandsgarantie bei Gewerbebetrieben (Art. 37a RPG, Art. 43 RPV)	28

4.7	Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und schützenswerte Bauten und Anlagen (Art. 24d RPG, Art. 42a bis 42c RPV)	30
4.8	Art. 24e Hobbymässige Tierhaltung (Art. 24e, Art. 42b RPV)	32
5	Regelung des Themas Bauen ausserhalb der Bauzone in der Revision des Raumplanungsgesetz (RPG 2).....	34
5.1	Allgemeines zu den Revisionsbestimmungen	34
5.2	Kulturlandschutz	35
5.3	Bauen ausserhalb der Bauzone	39
5.4	Erkenntnisse aus einer Auswahl von Vernehmlassungen	48
5.5	Würdigung	52
6	Ausblick.....	55
7	Literatur, Vernehmlassungen, Websites, Zeitungsartikel	57

Der Grundsatz der Trennung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet ist in der schweizerischen Raumplanung zentral und fundamental. Das Ganze raumplanerische System ist auf diesen Grundsatz hin ausgerichtet. Verankert wurde er im Schweizerischen Recht zum ersten Mal durch die Inkraftsetzung des revidierten Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972. Danach durften Gebäude nur noch in Gebieten errichtet werden, die vom generellen Entwässerungsplan erfasst wurden.

So einfach der Grundsatz der Trennung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet auch klingen mag, so komplex ist die Materie durch die Gesetzgebung und die Rechtsentwicklung geregelt. Ein klar verständliches System besteht nur noch ansatzweise. Seit der Einführung des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 war das Bauen ausserhalb der Bauzone Gegenstand von verschiedenen Revisionen. Diese waren einerseits durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft und andererseits durch die Ansprüche die an den Raum gestellt werden und den entsprechenden Druck auf das Nichtsiedlungsgebiet bedingt. Dies führte dazu, dass der Grundsatz der Trennung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet zunehmend aufgeweicht wurde. Zudem führte es dazu, dass die Materie zunehmend unübersichtlich und komplex wurde. Diese Zusammenstellung soll helfen, sich einen Überblick über die Bestimmungen des Bauens ausserhalb der Bauzone zu gewinnen.

Dargelegt werden sollen die Entwicklungen im Raumplanungsgesetz für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Obwohl das Gebiet ausserhalb des Siedlungsgebietes grundsätzlich als "Nichtbauzone" betrachtet wird, gibt es eine Vielzahl von gesetzlichen Bestimmungen, die eine Bautätigkeit und Nutzung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen erlauben. Zu unterscheiden ist dabei zwischen zonenkonformen und zonenwidrigen Bauvorhaben. Bei den zonenwidrigen Bauvorhaben wird zwischen den standortgebunden und nichtstandortgebundenen Bauten und Anlagen, bzw. Nutzungen unterschieden. Im Raumplanungsgesetz (RPG) in der ersten Version vom 1.1.1980 gab es (ohne die Bestimmung über die Schutzzonen) zwei Bestimmungen zu diesem Thema (Art. 16 und 24 aRPG). In der aktuellen Version (Stand 1.5.2014) finden sind insgesamt zwölf Bestimmungen mit über 40 Absätzen, die das Bauen ausserhalb der Bauzone regeln. Diese Darstellung soll die gesetzlichen Grundlagen des Bauens ausserhalb der Bauzone, insbesondere im Landwirtschaftsgebiet, darstellen und helfen, einen Überblick über die zunächst durch die Rechtsprechung und in der Folge durch verschiedene Gesetzesrevisionen

weiterentwickelte, komplexe Materie zu verschaffen. Zudem soll auf die geplante Revision im Rahmen von RPG 2 hingewiesen werden.

1 Raumplanerische Grundsätze

Die Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet ist einer der fundamentalen Grundsätze der Schweizerischen Raumplanung, welcher als Folge des in Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) normierten Leitprinzips anzusehen ist, wonach die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient.

In der Schweizerischen Rechtsordnung ist die Trennung seit dem 1. Juli 1972 als Folge des revidierten Gewässerschutzgesetzes von 1971 verankert. In dessen Art. 20 Satz 1 wurde festgehalten, dass Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes nur erteilt werden dürfen, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist.¹ Dadurch wurde im Bundesrecht zum ersten Mal der Grundsatz der Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet normiert und in der Folge vom Raumplanungsgesetz (RPG) von 1980 übernommen.

Das Gebiet ausserhalb der Bauzonen ist damit grundsätzlich Nichtbaugesamt. Raumplanerisch wird dieses Gebiet meist als Landwirtschaftszone oder Schutzzonen erfasst, resp. gestützt auf die Forstgesetzgebung als Wald bezeichnet (Art. 18 Abs. 3 RPG).

Im Landwirtschaftsgebiet ist der Grundsatz der Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet zunehmend dem Siedlungsdruck ausgesetzt. Zudem steht er im Spannungsfeld des Strukturwandels der Landwirtschaft, welcher sich in der Rationalisierung der Landwirtschaft, der zunehmenden Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben, dem Generieren von Zusatzeinkommen durch innovative Agronomen manifestiert. Gerade Betriebsaufgaben haben in aller Regel leerstehende landwirtschaftliche Wohn- und Ökonomiegebäude zur Folge, welche sich für eine Umnutzung aufdrängen. Vielfach sind zudem landwirtschaftliche Betriebe auf ein Nebeneinkommen angewiesen. Zusätzlich sind landschaftsprägende

¹ Rausch/Marti/Griffel, Rz. 374

Gebäude und Schutzobjekte zu erhalten, was oft nur durch eine Umnutzung erfolgen kann.

Der Strukturwandel der Landwirtschaft und die sich verändernden an den Raum stellenden Bedürfnisse haben zur Folge gehabt, dass die Bestimmungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen seit Mitte der 1990er-Jahren vom Gesetzgeber regelmässig² überarbeitet und erweitert worden sind. Im Rahmen der laufenden RPG-Revision RPG 2 soll dieses Thema vollständig revidiert und neu strukturiert werden. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 15. Mai 2015 abgeschlossen.³



Foto: A. Frigerio

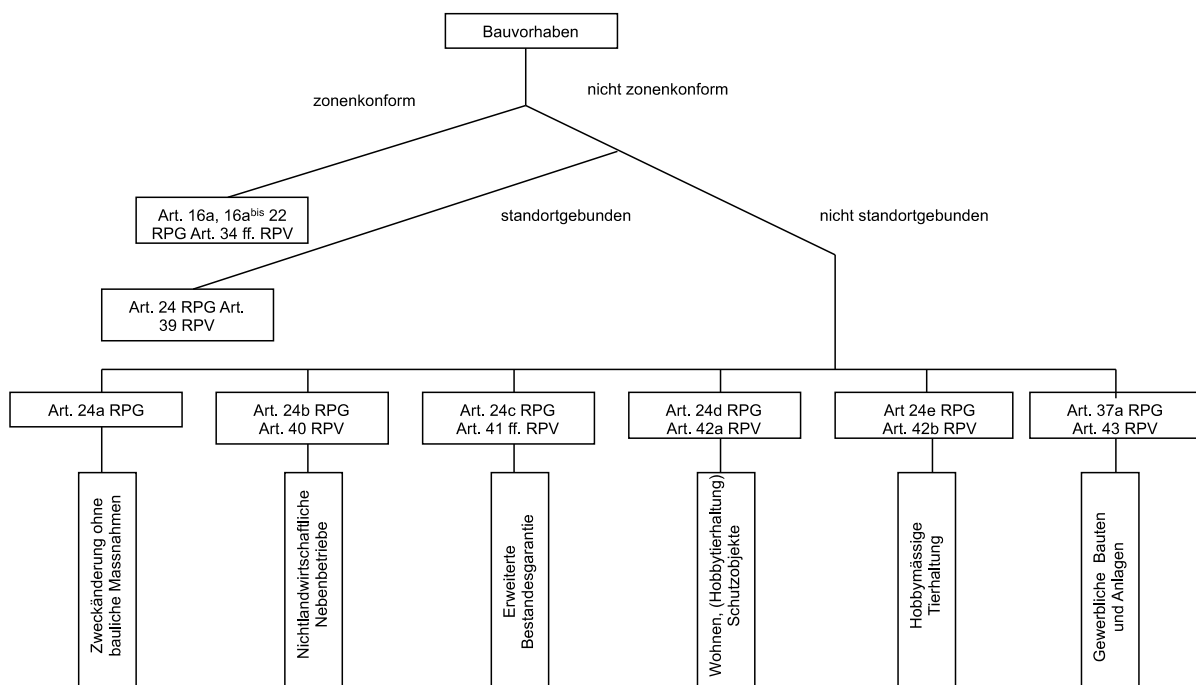
² Revision vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBI 1996 III 513)
Revision vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBI 2005 7097)
Revision vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; BBI 2011 7083 7097)
Revision vom 22. März 2013, in Kraft seit 1. Mai 2014 (AS 2014 905; BBI 2012 6589 6607)

³ www.are.admin.ch, Raumentwicklung & Raumplanung, Raumplanungsrecht, Revision RPG, RPG 2: Ende der Vernehmlassung

2 Zonenkonformität und Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone

2.1 Schema zum Bauen ausserhalb der Bauzonen

Art. 16a, 24 – 24e, 37a RPG, Art. 34 ff. RPV



2.2 Allgemeines

Auch wenn die Gebiete ausserhalb des Baugebietes grundsätzlich keine Bauzonen sind, so gibt es eine Anzahl von Bauten und Anlagen, die in diesen Gebieten dennoch als zonenkonform gelten. Zu denken ist dabei in erster Linie an Wohn- und Ökonomiebauten für landwirtschaftliche Betriebe. Zonenkonform sind aber auch beispielsweise Bauten, die durch die Forstwirtschaft im Waldgebiet benötigt werden oder dem Unterhalt eines Schutzgebietes dienen.

2.3 Zuständigkeit

Zonenkonforme Bauten bedürfen auch ausserhalb der Bauzonen nur einer ordentlichen Baubewilligung (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG), wobei allerdings die Beurteilung der Zonenkonformität und ob für Bauten eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann, nicht der kommunalen Baubehörde, sondern der zuständigen kantonalen Behörde im Sinne von Art. 25 Abs. 2 RPG obliegt.

Zweck dieser Bestimmung ist es, eine einheitliche Bewilligungspraxis (zumindest) in den einzelnen Kantonen zu gewährleisten.⁴

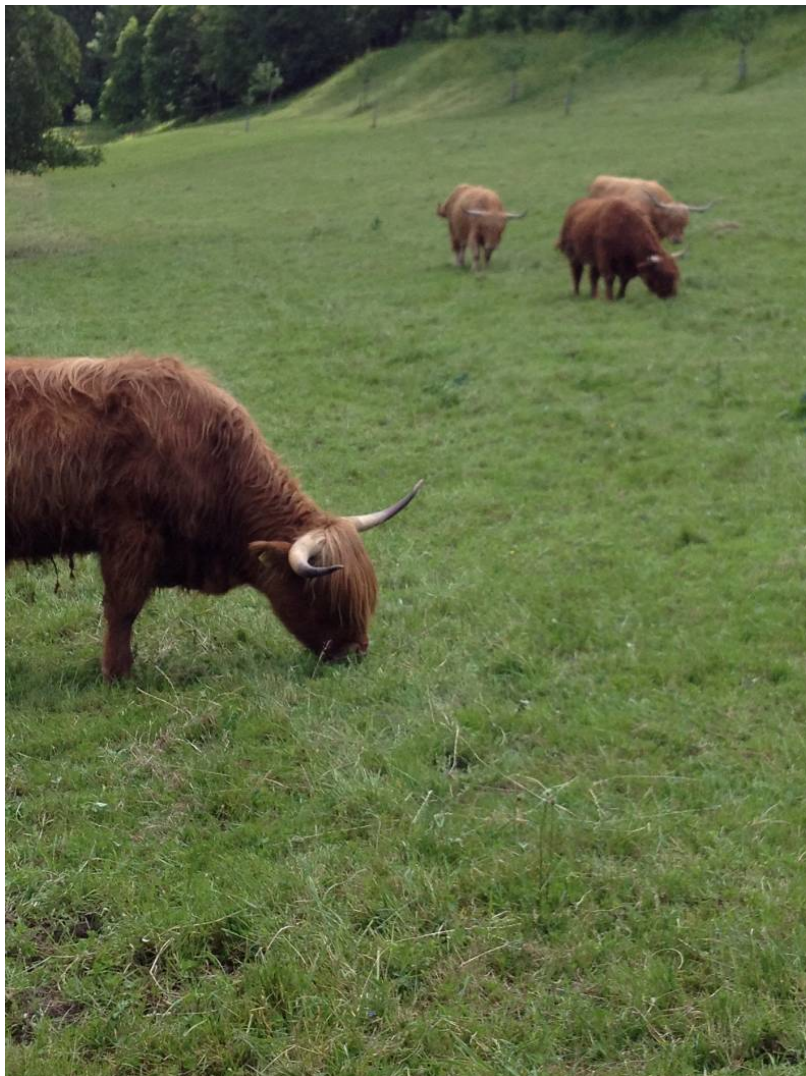


Foto: A. Frigerio

⁴ Ruch, Kommentar RPG, Art. 25, Rz 25

3 Zonenkonforme Bauten und Anlagen im Landwirtschaftsgebiet

3.1 Allgemeines

Die Frage, welche Bauten in der Landwirtschaftszone als zonenkonform einzustufen sind, beurteilt sich nach den Art. 16 - 16b RPG sowie Art. 34 bis 38 RPV.

Gemäss Art 16 Abs. 1 RPG dienen Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird (lit. a) oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll (lit. b). Art. 16 Abs. 2 fordert, dass soweit möglich grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden werden.

Die Zonenkonformität der Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone wird in Art. 16a RPG bestimmt. Danach sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind, in der Landwirtschaftszone zonenkonform (Art. 16a Abs. 1 RPG). Vorbehalten bleibt eine engere Umschreibung der Zonenkonformität im Rahmen von Artikel 16 Absatz 3. Ausserdem können gemäss Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat.

Als zonenkonform gelten gemäss Art. 16a Abs. 2 RPG zudem Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung⁵ eines landwirtschaftlichen oder eines dem

⁵ vgl. Ziff. 3.7 hinten: Innere Aufstockung bedeutet, dass einem überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion angegliedert werden.

produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen. Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, können als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird (Art. 16a Abs. 3 RPG). Dabei handelt es sich insbesondere auch um Bauten und Anlagen, die der sogenannten Intensivlandwirtschaft dienen. Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden sind gemäss Art. 16a^{bis} RPG zonenkonform. Gemäss Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV ist als weitere Bedingung für die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen vorausgesetzt, dass Betrieb längerfristig bestehen bleibt, was allenfalls in einem Betriebsgutachten nachzuweisen ist. Längerfristig gesichert ist ein Betrieb, wenn er voraussichtlich einer Generation bzw. ca. 15 bis 25 Jahren bestehen bleiben wird.⁶

Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft sind in der Landwirtschaftszone dagegen nicht zonenkonform.⁷ Zu denken ist dabei an die Hobbytier- und insbesondere an die Hobbypferdehaltung⁸ oder an die Hobbylandwirtschaft.

3.2 Landwirtschaftliches Gewerbe

Ob ein Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform anzusehen ist, beurteilt sich primär nach Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) unter dem Vorbehalt des kantonalen Rechts gemäss Art. 5 BGBB. Nach Art. 7 Abs. 1 BGBB gilt als landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine Standardarbeitskraft⁹ nötig ist.

⁶ ZBI 104/2003 S. 157/159

⁷ Art. 34 Abs. 5 RPV

⁸ vgl. bezüglich Pferdehaltung: ARE, Wegleitung "Pferd und Raumplanung" und die Art. 16a^{bis} und 24e RPG

⁹ Gemäss Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BGBB legt der Bundesrat die Faktoren und die Werte für die Berechnung einer Standardarbeitskraft in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsrecht fest (vgl. Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht [VBB], SR 211.412.110)

3.3 Ökonomiebauten für die bodenabhängige Bewirtschaftung

Die bodenabhängige¹⁰ Bewirtschaftung benötigt Ökonomiebauten. Unter solchen werden Remisen zur Unterstellung der landwirtschaftlichen Maschinen, Ställe und Silos verstanden (vgl. Art. 34 Abs. 1 und 2 RPV).

3.4 Landwirtschaftliche Wohnbauten

Das landwirtschaftliche Gewerbe (vgl. Art. 7 Abs. 1 BGG) hat Anspruch auf zonenkonformen Wohnraum. Es sind auch jene Wohnbauten zonenkonform, die mit Blick auf die bodenunabhängige Produktion betriebsnotwendig sind. Zudem gilt auch der Wohnbedarf der abtretenden Generation (Stöckli) grundsätzlich als betrieblich unentbehrlich (vgl. Art. 34 Abs. 3 RPV). Dabei ist jedoch entscheidend, dass der landwirtschaftliche Betrieb auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Ausschlaggebend ist dabei die Distanz zur Bauzone.¹¹

Für Nebenerwerbsbetriebe, die kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGG sind, besteht unter dem Titel "Zonenkonformität" kein Anspruch auf einen Wohnhausneubau oder eine Wohnraumerweiterung. Ob gleichwohl ein Anspruch auf Wohnraumerweiterung besteht, beurteilt sich in diesen Fällen nach den Ausnahmebestimmungen (Art. 24c RPG oder Art. 24d RPG).

3.5 Gemeinsame Voraussetzungen für Wohn- und Ökonomiebauten

Damit diese Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen, werden der Nachweis der Betriebsnotwendigkeit sowie der gesicherte Bestand des Betriebes vorausgesetzt.

¹⁰ Zur bodenabhängigen Bewirtschaftung zählen alle Bewirtschaftungsformen, die den Boden unmittelbar und im Wesentlichen unter natürlichen Bedingungen ausschöpfen. Am hinreichend engen Bezug zum natürlichen Boden fehlt es bei der Pflanzenproduktion überall dort, wo sich zwischen den Pflanzenwurzeln und dem natürlichen Boden eine Trennschicht befindet (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 16a Rz. 16, mit Verweis auf Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, S. 37, vgl. etwa auch BRKE III Nrn. 71 und 72/2007, bestätigt mit VB.2007.00265/266)

¹¹ (vgl. etwa Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 18. Januar 2007, VB.2006.00455, www.vgrzh.ch)

Der gesicherte Bestand des Betriebes ist dabei in einem Betriebskonzept aufzuzeigen. Entsprechend normiert Art. 34 Abs. 4 RPV, dass die Bewilligung für landwirtschaftlichen Wohnraum oder Ökonomiebauten nur erteilt werden darf, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (lit. a), der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (lit. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

3.6 Kompostanlagen

Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie¹² aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, können auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat (Art. 16a Abs. 1bis, Art. 34a RPV)¹³.

3.7 Bauten und Anlagen der inneren Aufstockung

In der Landwirtschaftszone sind auch Bauten und Anlagen der inneren Aufstockung¹⁴ zonenkonform. Innere Aufstockung bedeutet, dass einem überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion angegliedert werden. Als bodenunabhängige Produktion ist beispielsweise die "Hors-Sol-Produktion" zu verstehen. Bodenunabhängig ist aber auch die Tierproduktion, die nicht überwiegend mit auf dem Betrieb bodenabhängig produziertem Futter ernährt wird. Ob einer inneren Aufstockung dienende Bauten

¹² Bauten und Anlagen zur Gewinnung von Brenn- und Treibstoffen, Strom, Wärme und die Bauten und Anlagen, denen eine Hilfsfunktion zukommt, insbesondere Leitungen (vgl. Ruch, Kommentar RPG, Art. 16a, Rz. 34 f.)

¹³ Damit soll sichergestellt werden, dass ein gewisser Anteil der Biomasse aus der Landwirtschaft stammt und die zu verarbeitende Biomasse nicht über weite Distanzen herangeführt werden muss (BBI 2005, S. 7111)

¹⁴ Zur bodenabhängigen Bewirtschaftung zählen alle Bewirtschaftungsformen, die den Boden unmittelbar und im Wesentlichen unter natürlichen Bedingungen ausschöpfen. Als Nutzungsarten der inneren Aufstockung gelten die bodenunabhängige Tierzucht (Tiere werden nicht überwiegend mit auf dem landwirtschaftlichen Betrieb produziertem Futter genährt) oder die Masttierhaltung,

und Anlagen bewilligt werden können, beurteilt sich anhand von Standardwerten alternativ nach Einkommens- (Deckungsbeitrags-) oder Trockensubstanzkriterium resp. bodenunabhängig bewirtschafteter Fläche (Art. 16a Abs. 2 RPG, Art. 36 f. RPV).¹⁵

Nichtlandwirtschaftliche "Aufstockungen" (Schreinereien, mechanische Werkstätten, Besenwirtschaften, Agrotourismus etc.) fallen nicht unter den Begriff der inneren Aufstockung und werden nach den Bestimmungen zu den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben (Art 24b RPG) beurteilt.

3.8 Intensiv- bzw. industrielle Landwirtschaft

Betriebe, die überwiegend oder ausschliesslich der bodenunabhängigen Landwirtschaft resp. der sogenannten Intensivlandwirtschaft dienen und damit über die innere Aufstockung hinausgehen, sind nur in bestimmten, bezeichneten Bereichen zulässig. Solche Betriebe können als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird (Art. 16a Abs. 3 RPG, Art. 38 RPV). Die Nutzungsplanung wird dabei durch einen Gestaltungsplan ergänzt. Zu sprechen ist damit von Speziallandwirtschaftszonen.¹⁶

Gemüse- und Gartenbau ohne engen Bezug zum natürlichen Boden (Ruch, Kommentar RPG, Art. 16a, Rz. 44, vgl. auch Fussnote 4 vorne stehend)

¹⁵ Im Bereich der Tierhaltung: Der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Produktion ist kleiner als jener der bodenabhängigen Produktion; oder das Trockensubstanzpotenzial des Pflanzenbaus entspricht einem Anteil von mindestens 70 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes (Art. 36 Abs. 2 lit. a und b RPV. Führt das Deckungsbeitragskriterium zu einem höheren Aufstockungspotenzial als das Trockensubstanzkriterium, so müssen in jedem Fall 50 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes gedeckt sein (Art. 36 Abs. 3 RPV).

Im Bereich des Gemüse- und Gartenbaus: Als innere Aufstockung gilt die Errichtung von Bauten und Anlagen für den bodenunabhängigen Gemüse- und Gartenbau, wenn die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche 35 Prozent der gemüse- oder gartenbaulichen Anbaufläche des Betriebs nicht übersteigt und nicht mehr als 5000 m² beträgt (Art. 37 Abs. 1 RPV).

¹⁶ Ruch, Kommentar RPG, Art. 16a, Rz. 47

3.9 Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte dienen

Der Verkauf betriebseigener Produkte und die Verarbeitung auf dem Betrieb sind Bestandteil der Landwirtschaft, womit die notwendige Infrastruktur und damit verbundene Neubauten zulässig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG, Art. 34 Abs. 2 RPV). Dabei darf es sich aber nicht um eine industriell-gewerbliche Tätigkeit handeln. Industriell-gewerblich wird dabei als Gegensatz zu traditionell-handwerklich verstanden.¹⁷ Weitergehende gewerbliche Tätigkeiten richten sich nach den Bestimmungen zum nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb (Art. 24b RPG). Die Grenze ist dabei nicht immer leicht zu ziehen. Das Waschen und Verpacken von (Schnitt-)Salaten oder Gemüse kann die Grenze zur industriell-gewerblichen Tätigkeit bald überschreiten, zumal sich diese Form von Salaten und Gemüse grosser Beliebtheit erfreut und eine entsprechend grosse Nachfrage vorhanden ist.

3.10 Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden (Art. 16a^{bis} RPG)

Als zonenkonform bewilligt werden auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht sodann Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, wenn dieses Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt. Für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde können Plätze mit befestigtem Boden bewilligt werden. Mit der Nutzung der Pferde unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleideräume werden bewilligt. Diese Bestimmung geht auf die Initiative Darbellay zurück.^{18, 19} Die parlamentarische Initiative verlangte eine Lockerung oder gar eine Aufhebung der Bestimmungen, welche die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone zu stark einschränken oder

¹⁷ Bolz, S. 288 f., Nicht möglich sein sollten dabei zum Beispiel Supermärkte auf dem Bauernhof.

¹⁸ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20040472

¹⁹ Parlamentarische Initiative Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/6589.pdf>

verhindern.²⁰ Diese neue Bestimmung enthält eine weitere Lockerung des Grundsatzes der Trennung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet.²¹

3.11 Solaranlagen (Art. 18a RPG)

Nach Art. 18a RPG sind in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Art. 18a RPG hat jedoch nicht zur Folge, dass gestützt auf diese Norm freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen zulässig sind.²²

3.12 Benutzungsverbot und Beseitigung

Art. 16b RPG sieht vor, dass Bauten und Anlagen, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung im Sinne der Art. 24-24e nicht zulässig ist, dürfen nicht mehr benutzt werden. Dieses Verbot entfällt, sobald sie wieder zonenkonform genutzt werden können. Wurde die Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt, so sind die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen, und der frühere Zustand ist wiederherzustellen.

²⁰ Parlamentarische Initiative, Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone, Bericht vom 24. April 2012 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates, vom 8. Juni 2012, BBl 2012-1155 S. 6607, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/6607.pdf>

²¹ vgl. Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht - Entwicklungen 2012/13, njus.ch, Beat Stalder, Nicole Tschirky, Simon Fluri, 2014: "Im Kielwasser der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 und dadurch etwas unbeachtet hat das Parlament in Umsetzung der Parlamentarischen Initiative Darbellay "Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone" (04.472)84 am 22. März 2013 den Emmentaler Käse, welcher das Bauen ausserhalb der Bauzone regelt, mit ein paar weiteren Löchern versehen. In den Genuss der Lockerung kamen diesmal die Pferdeliebhaber. [...] Pferdehalter, welche die Anforderungen von Art. 16a^{bis} nRPG nicht erreichen, dürfen sich ab dem neuen Art. 24e nRPG erfreuen, welcher an die Stelle des bisherigen Art. 24d Abs. 1^{bis} RPG getreten ist."

²² Häberli/Schneebeli, S. 8

4 Ausnahmebewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone

4.1 Allgemeines

Die Art. 24 - 24e RPG regeln abschliessend unter welchen Voraussetzungen die Errichtung oder Zweckänderung von nicht zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden darf. Die Erteilung einer allfälligen Ausnahmebewilligung obliegt der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG).²³ Der Ausnahmekatalog wurde anlässlich der Revisionen von 1998, 2007 und 2013²⁴ ausgebaut. Dabei wurde auch die zu Art. 24 aRPG bestehende Rechtsprechung des Bundesgerichtes kodifiziert. Mit den Art. 24a bis 24e RPG und den entsprechenden Normierungen in der Raumplanungsverordnung wurden neue Tatbestände legiferiert. Leider wurde dabei ein komplexes, für den Laien eher undurchsichtiges Regelungssystem geschaffen.

4.2 Standortgebundene Bauten und Anlagen (Art. 24 RPG)

Damit zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone erstellt werden dürfen, müssen diese gemäss Art. 24 lit. a und b RPG kumulativ standortgebunden sein und es dürfen keine überwiegenden Interessen gegen ihre Erstellung sprechen.

²³ Art. 24 ff. RPG haben eine eminente raumplanerische Bedeutung. Die Bewilligung von zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen soll für ein Kantonsgebiet aufgrund einheitlicher Massstäbe vorgenommen werden. Zudem sollen die Gemeindebehörden vom Druck, der auf sie im Hinblick auf Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ausgeübt werden kann, entlastet werden (Ruch, Kommentar RPG, Art. 25 Rz. 25)

²⁴ Revision vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBI 1996 III 513) und Revision vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBI 2005 7097) Revision vom 22. März 2013, in Kraft seit 1. Mai 2014 (AS 2014 905; BBI 2012 6589 6607)

4.2.1 Positive Standortgebundenheit (Art. 24 lit. a RPG)

Bauten und Anlagen sind positiv standortgebunden, wenn sie einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordern bzw. auf diesen infolge einer technischen oder betrieblichen Notwendigkeit angewiesen sind. Zu denken ist dabei an Transport- und Energiegewinnungsanlagen, Bergrestaurants oder (Mobilfunk)-Antennen.²⁵

4.2.2 Negative Standortgebundenheit (Art. 24 lit. a RPG)

Die negative Standortgebundenheit bedeutet dagegen, dass solche Bauten und Anlagen aufgrund ihrer Auswirkungen sich nicht in einer Bauzone verwirklichen lassen.²⁶ Dies trifft auf Bauten und Anlagen wie beispielsweise Abfalldeponien oder auch Tierheime zu.

4.2.3 Bedeutung der Standortgebundenheit

Es ist keine "absolute" Standortgebundenheit erforderlich, so dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt. Es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber andern Standorten innerhalb der Bauzonen als viel vorteilhafter erscheinen lassen.²⁷ Lediglich subjektive, in der Person des Gesuchstellers liegende Gründe (finanzielle Verhältnisse, persönliche Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit) fallen nicht in Betracht. Die Standortgebundenheit muss zudem einem aktuellen, tatsächlichen Bedürfnis entsprechen. Sie fehlt bei der Behauptung bloss künftiger Bedürfnisse.²⁸

²⁵ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24, Rz. 4, 8

²⁶ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24, Rz. 11 mit weiteren Hinweisen

²⁷ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24, Rz. 6

²⁸ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24, Rz. 9

4.2.4 Interessenabwägung (Art. 24 lit. b RPG)

Bei der im Rahmen von Art. 24 vorzunehmenden Interessenabwägung handelt es sich um eine umfassende Interessenabwägung.²⁹

4.2.5 Streusiedlungen landschaftsprägende Bauten (Art. 39 RPV)

In Gebieten mit traditioneller Streubauweise, die im kantonalen Richtplan räumlich festgelegt sind und in denen die Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden soll, können die Kantone die Änderung der Nutzung bestehender Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken als standortgebunden bewilligen, wenn sie nach der Änderung ganzjährig bewohnt werden. Gleiches gilt für die Änderung der Nutzung bestehender Bauten oder Gebäudekomplexe, die Wohnungen enthalten, zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes.

Zudem können die Kantone die Änderung der Nutzung bestehender, als landschaftsprägend geschützter Bauten als standortgebunden bewilligen, wenn Landschaft und Bauten als Einheit schützenswert sind und im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurden, der besondere Charakter der Landschaft vom Bestand der Bauten abhängt und die dauernde Erhaltung der Bauten nur durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann sowie der kantonale Richtplan die Kriterien enthält, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und Bauten zu beurteilen ist.

²⁹ Das Ausnahmbewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG erlaubt eine umfassende Abwägung von sämtlichen für und gegen ein Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Interessen, was die materielle Prüfung sämtlicher von Sachzusammenhängen erfasster Bereiche erfordert (vgl. zum Ganzen Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 24 Rz 22 ff.)

4.3 Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen (Art. 24a RPG)

4.3.1 Allgemeines

Leerstehende landwirtschaftliche Bauten sollen umgenutzt werden. Unabhängig vom Erfordernis der Standortgebundenheit sind Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen grundsätzlich zulässig, bedürfen aber einer Bewilligung. Die Zweckänderung darf mit keinen bewilligungspflichtigen baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 RPG verbunden sein. Eine weitergehende kantonrechtliche Bewilligungspflicht (beispielsweise nach § 309 des Zürcherischen Planungs- und Baugesetz [PBG]) ist für die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 24a RPG irrelevant.³⁰

Bei den Umnutzungen muss jederzeit möglich sein, das Gebäude ohne weiteres wieder seinem ursprünglichen Zweck zuzuführen. Baulicher Unterhalt und Erneuerung des Gebäudes sind zulässig.

4.3.2 Bewilligungsvoraussetzungen

Die Umnutzung darf keine baubewilligungspflichtigen baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 RPG und auch keine höhere Belastung der Erschliessung zur Folge haben. Sodann darf mit der Umnutzung keine zusätzliche Umweltbelastung (z.B. Gewässerschutz, Luftreinhaltung) und auch kein Verstoss gegen andere Bestimmungen verbunden sein.

4.3.3 Beispiele

Als denkbare Beispiele kommen die Umnutzung von landwirtschaftlichen Wohnräumen zu nichtlandwirtschaftlichen Wohnzwecken (z.B. Vermietung, Ferienwohnung, Ferien auf dem Bauernhof [vgl. aber auch Art. 24d Abs. 1 RPG]) oder der Betrieb eines Büros in den eigenen Wohnräumen in Betracht. In begrenztem Rahmen ist die Umnutzung von bestehenden Bauten zu Dienstleistungszwecken, Therapieräumen, Heilpraxen, Ateliers, Ausstellungsräumen

³⁰ vgl. BRKE III Nr. 119 und 120/2008, Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 24a N. 4, Rudolf Muggli, Kurzkomentar, Art. 24a, Rz. 4

und ähnlichem möglich. Ein weiterer Anwendungsfall ist die Lagerung und das Einstellen von Röhren, Holz, Freizeitgeräten etc. in Scheunen.

4.3.4 Wiederaufbau einer gemäss Art. 24a RPG umgenutzten Baute

Geht eine nach Art. 24a RPG umgenutzte Baute durch höhere Gewalt unter, so kann sie nicht wiederaufgebaut werden. Während der Gesetz- und Verordnungsgeber solches für Bauten, die unter der Besitzstandsgarantie von Art. 24c RPG stehen oder auch für gemäss Art. 24d RPG umgenutzte Bauten vorgesehen hat, fehlt eine entsprechende Bestimmung für Bauten die gestützt auf Art. 24a RPG zonenfremd umgenutzt wurden.³¹ Zu denken ist insbesondere an nicht mehr zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzte Scheunen, die durch einen Brand zerstört worden sind.

4.4 Betriebsnahe nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe (Art. 24b RPG, Art. 40 RPV)

4.4.1 Allgemeines

Art. 24b RPG unterscheidet zwischen den betriebsnahen Nebenbetrieben mit engem sachlichem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 24b Abs. 1^{bis} bis 1^{quater} RPG) und solchen ohne engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 24b Abs. 1 RPG).³² Durch die Voraussetzung der Betriebsnähe wird sichergestellt, dass nicht jedes beliebige Gewerbe sich in der Landwirtschaftszone als Nebenbetrieb installieren kann. Der Unterschied zwischen den beiden Betriebsarten ist, dass die Nebenbetriebe mit engem sachlichem Bezug von ihrer Natur her auf einen Landwirtschaftsbetrieb angewiesen sind.

³¹ BRGE II Nrn. 0033 und 0034/2012 vom 6. März 2012 in BEZ 2012 Nr. 25

³² Erläuterungen zur Revision der Raumplanungsverordnung vom 4. Juli 2007, S. 4

4.4.2 Betriebsnahe Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug (Art. 24b Abs. 1 RPG)

Mögliche Betriebe

Mit der Möglichkeit von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben soll jenen Betrieben, denen die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Tätigkeit kein existenzsicherndes Einkommen mehr garantiert, eine Überlebenshilfe geboten werden. Die Zulässigkeit ist mit dem Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes nach Art. 7 Abs. 1 BGGB gekoppelt. Kleinstbetriebe haben damit keine Möglichkeit für eine gewerbliche Aufstockung.

Das Gesetz verlangt einen Bezug des Nebenbetriebes zur Landwirtschaft.³³ Dieser wird beispielsweise bei Schreinereien und Sägewerken, Schlossereien, nichtproduzierendem Gartenbau, Hofläden, Bäckereien, Mostereien, Metzgereien oder Käsereien angenommen.³⁴

Bewilligungsvoraussetzungen

Damit ein solcher Nebenbetrieb bewilligt werden kann, muss gemäss Art. 40 RPV eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Zum einen muss es sich um landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 BGGB³⁵ handeln. Der Betrieb darf nur in bestehenden, nicht mehr für den Landwirtschaftsbetrieb benötigten Bauten einquartiert werden. Neubauten sind nicht zulässig. Der landwirtschaftliche Betrieb muss auf das Zusatzeinkommen für den Weiterbestand des landwirtschaftlichen Gewerbes angewiesen sein. Verlangt wird dabei ein Nachweis durch ein Betriebskonzept. Es muss auch die örtliche Nähe zum Betriebszentrum³⁶ gewährleistet sein, auch betrieblich muss es sich um eine Einheit von Landwirtschaft und Gewerbe handeln.

³³ Der Nebenbetrieb knüpft jedoch nicht an das Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Gewerbes an (vgl. Botschaft des Bundesrats zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2005 S. 7097 ff., S. 7112 f)

³⁴ Dupré, Kommentar RPG, Art. 24b, Rz. 10

³⁵ Vorbehalt des kantonalen Rechts in Art. 5 BGGB

³⁶ vgl. etwa BGE 128 II 222, nicht gegeben bei einem 25 Min. Fussmarsch

Nicht erlaubt sind somit räumlich eigenständige Gewerbebetriebe. Die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes muss gewährleistet bleiben, weshalb die Führung des Nebenbetriebes keine längeren Ortsabwesenheiten haben darf. Die Führung des Nebenbetriebs erfolgt durch den landwirtschaftlichen Betriebsleiter oder dessen Ehegatten mit der erforderlichen fachlichen Qualifikation. Für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb dürfen keine Angestellten oder Familienangehörige überwiegend und dauernd zuständig sein. Sodann muss der Hofcharakter erhalten bleiben und es sind alle übrigen gesetzlichen Anforderungen einzuhalten. Der Nebenbetrieb darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

4.4.3 Betriebsnahe Nebenbetriebe mit engem sachlichen Bezug (Art. 24 Abs. 1^{bis} - 1^{quater} RPG)

Mögliche Betriebe

Der enge sachliche Bezug ist dahingehend zu verstehen, dass die Aktivität oder die Dienstleistung nur von einem landwirtschaftlichen Gewerbe angeboten werden kann. Als typische Beispiele sind dabei die Besenwirtschaften, das Schlafen im Stroh, Gästezimmer auf dem Bauernhof oder Heubäder zu verstehen.³⁷ Da ein enger sachlicher Bezug zum landwirtschaftlichen Betrieb besteht, sind die Bewilligungsanforderungen bewusst weniger streng als bei den betriebsnahen Nebenbetrieben ohne engen sachlichen Bezug.³⁸

Bewilligungsvoraussetzungen

So sind bei einem engen sachlichen Bezug massvolle Erweiterungen für den Nebenbetrieb möglich, sofern kein oder zu wenig Raum vorhanden ist. Ausserdem besteht keine Notwendigkeit, dass der landwirtschaftliche Betrieb auf das Zusatzeinkommen für den Weiterbestand des landwirtschaftlichen Gewerbes angewiesen ist. Zusätzlich darf gemäss Art. 24b Abs. 2 RPG für solche Nebenbetriebe Personal eingestellt werden, das überwiegend oder ausschliesslich für diesen tätig ist.

³⁷ Art. 40 Abs. 3 RPV

³⁸ Dupré, Kommentar RPG, Art. 24b, Rz. 16

Die weiteren Voraussetzungen bestehen wie bei den Nebenbetrieben ohne engen sachlichen Bezug. Es muss sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 BGG³⁹ handeln, vorausgesetzt ist die örtliche Nähe zum Betriebszentrum, es muss eine Einheit Landwirtschaft und Gewerbe bestehen, die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes muss gewährleistet und der Hofcharakter muss erhalten bleiben. Auch der Nebenbetrieb mit engem sachlichem Bezug muss durch den Betriebsleiter oder dessen Ehegatten geführt werden.

4.5 Erweiterte Bestandesgarantie (Art. 24c RPG, Art. 41 und 42 RPV)

4.5.1 Allgemeines

Mit der Einführung der Anschlusspflicht an die Kanalisation im Rahmen der Gewässerschutzrevision von 1972 (in Kraft seit 1. Juli 1972) wurde zum ersten Mal in der Schweiz auf Bundesrechtsebene die Trennung von Siedlungsgebiet und nicht Siedlungsgebiet festgeschrieben. Das hatte zur Folge, dass viele zu Wohnzwecken genutzte Bauten gesetzeswidrig wurden. Die Bestandesgarantie gründet unmittelbar in der durch die Bundesverfassung gewährleisteten Eigentumsgarantie und schützt als Ausfluss dieser die vor den Gesetzesänderungen rechtskonform getätigten Investitionen. Die Wirkung der Bestandesgarantie besteht in der Gewährleistung des Weiterbestandes und einer der bisherigen Zweckbestimmung entsprechenden Nutzung.

Art. 24c RPG stellt nicht nur den Bestand einer nachträglich rechtswidrig gewordenen Baute oder Anlage unter den Schutz Eigentumsgarantie. Vielmehr handelt es sich bei dieser Norm um eine erweiterte Bestandesgarantie, die daneben zusätzlich die Erneuerung, die teilweise Änderung, eine massvolle Erweiterung sowie sogar den Wiederaufbau einer unter den Anwendungsbereich dieser Norm fallenden Baute beinhaltet.

Die Möglichkeiten zur Erweiterung, Umnutzung und zum Wiederaufbau für bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen werden durch das Bundesrecht

³⁹ Kantonaler Vorbehalt in Art. 5 BGG

abschliessend geregelt. Die erweiterte Bestandesgarantie fand ursprünglich Anwendung auf Bauten und Anlagen, die vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt und mit diesem Datum zonenwidrig wurden, nach dem 1. Juli 1972 von einer Bauzone in eine Nichtbauzone zugewiesen wurden oder nach dem 1. Juli 1972 durch die Änderung von Erlassen zonenwidrig geworden sind.⁴⁰

Art. 24c RPG wurde gestützt auf die Ständesinitiative des Kantons St. Gallen mit BG vom 23. Dezember 2011 (in Kraft seit 1. November 2012) revidiert. Diese Initiative setzte sich die Sicherstellung zum Ziel, "dass die zur Gewährleistung von zeitgemässen Wohnverhältnissen sinnvollen baulichen Massnahmen", einschliesslich Wiederaufbau, möglich sind, und dies unabhängig vom Stichtag 1. Juli 1972, an dem die konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet im Bundesrecht in Kraft trat.⁴¹ Durch diese Revision wurde Art. 24c RPG in einem grösseren Rahmen umgebaut. Mittlerweile können auch landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde, umgebaut und zonenfremd genutzt werden. Bis zu seiner Revision erfasste Art. 24c RPG nur altrechtliche nichtlandwirtschaftliche Bauten, da nur solche durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig werden konnten. Mit der Revision von Art. 24c RPG vom 23. Dezember 2011 werden auch altrechtliche landwirtschaftliche Wohnbauten vom Anwendungsbereich umfasst. Im Ergebnis bedeutet dies, dass altrechtliche Bauten generell unter Art. 24c RPG fallen, soweit es sich nicht um allein stehende, unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen handelt (Abs. 2). Ist ein landwirtschaftliches Ökonomiegebäude mit einer Wohnbaute zusammengebaut, wird das Ganze als eine einheitliche Baute im Sinne von Art. 24c RPG betrachtet und gilt demnach als (teilweise) bewohnte Baute.⁴² Art. 41 Abs. 2 RPV stellt klar, dass Art. 24c RPG keine Anwendung auf allein stehende, unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen findet. Landwirtschaftliche Wohnbauten, die nach dem 1. Juli 1972 erstellt worden waren, beurteilen sich nach Art. 24d RPG.

⁴⁰ Hänni, S. 201 f.

⁴¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 7. September 2011 zur Ständesinitiative Bauen ausserhalb der Bauzone, BBl 2011 7097

⁴² ARE, Teilrevision der Raumplanungsverordnung, Erläuternder Bericht, Oktober 2012, S. 7

4.5.2 Bewilligungsvoraussetzungen

Voraussetzung für eine Bewilligung ist, dass die Baute ursprünglich rechtmässig erstellt worden war.⁴³ Sodann muss auf jeden Fall die Identität der Baute, einschliesslich der unmittelbaren Umgebung gewahrt werden, was auf Grund einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen ist. Als Beurteilungskriterien sind in etwa die Vergrösserung der Nutzfläche, die Volumenveränderungen, innerhalb des Gebäudevolumens vorgenommene Nutzungsänderungen und Umbauten, Veränderungen des äusseren Erscheinungsbildes die Erneuerung und Anpassung der Erschliessung, die Komfortsteigerung oder die Umbaukosten gemessen am Wert des Gebäudes beizuziehen.⁴⁴ Gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. In vielen Fällen wird bei einer Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens keines dieser drei Kriterien erfüllt sein.⁴⁵ Es lässt sich feststellen, dass durch die St. Galler Standesinitiative zwar der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG in einem nicht unbedeutendem Masse ausgeweitet worden ist, die baulichen Erweiterungsmöglichkeiten bei den besitzstandsgeschützten Gebäude dagegen eingeschränkt wurden. Art. 24c Abs. 5 RPG hält fest, dass in jedem Fall die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten bleibt (Art. 24c Abs. 5 RPG).

4.5.3 Änderungen und Erweiterungen (Art. 42 Abs. 1 bis 3 RPV)

Die quantitativen Grenzen einer massvollen Erweiterung werden in Art. 42 Abs. 1 bis 3 RPV festgehalten. Danach ist eine Erweiterung bis 30 % der zonenwidrig genutzten Fläche zulässig. Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die

⁴³ Bauten, die gar nicht rechtmässig bestehen, weil sie ohne Bewilligung erstellt oder verändert wurden, fallen nach dem Gesetzeswortlaut von Abs. 1 nicht unter Art. 24c RPG, da die vorausgesetzte, zur Zonenwidrigkeit führende Änderung in diesen Fällen fehlt. Der Status einer rechtmässig bestehenden Baute kann auch nicht ersessen werden (Muggli, Kommentar RPG, Art. 24c Rz. 11 f.)

⁴⁴ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24c Rz. 22; verneint wurde die Identität etwa bei der Umwandlung eines Hühnerstalls in eine Familienwohnung (BGer. 1A.105/2002), Zweckänderung einer Wohnung in ein Restaurant (BGer. 1A.78/2004, Umnutzung eines Autoabstellplatzes in einen Lager- und Verkaufplatz eines Gartenbauunternehmens (BEZ 2004 Nr. 72); Umbau eines Bienenhauses in ein Wochenendhaus (BGer. 1A.238/2003)

⁴⁵ ARE, Teilrevision der Raumplanungsverordnung, Erläuternder Bericht, Oktober 2012, S. 9

anrechenbare Bruttogeschossfläche nicht um mehr als 60 % erweitert werden. Art. 42 Abs. 1 Halbsatz 2 RPV hält fest, dass das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gilt. Die absolute Obergrenze für Erweiterungen beläuft sich insgesamt auf 100 m² (Bruttogeschossfläche und Bruttonutzfläche) innerhalb oder ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens.⁴⁶ Bauliche Veränderungen dürfen gemäss Art. 42 Abs. 3 lit c RPV keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen. Dieser Bestimmung kommt in Bezug auf jene Bauten Bedeutung zu, die ursprünglich bloss im Sommer bewohnt bzw. bewohnbar waren. Bei solchen Bauten bleibt die Identität nicht im Wesentlichen gewahrt, wenn bauliche Veränderungen eine erheblich veränderte Nutzung ermöglichen.⁴⁷ Mit anderen Worten dürfen solche Bauten durch bauliche Massnahmen nicht einer ganzjährigen Nutzung zugeführt werden.

Identität meint nicht völlige Gleichheit, sondern Vergleichbarkeit von Alt und Neu hinsichtlich der aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts, wie Umfang, Bestimmung und äussere Erscheinung der Baute sowie Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Erschliessung. Ob die so verstandene Identität noch gewahrt wird, ergibt sich nicht nur aus den zahlenmässigen Grenzen von Artikel 42 Absatz 3 RPV, sondern ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. In diese Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung, die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt sowie die Änderungskosten; denn diese widerspiegeln häufig den Umfang der Änderungen.⁴⁸ Unter Wahrung der Identität kann die Erweiterung auch zu zusätzlichen Wohneinheiten führen. Auf die zahlenmässige Bestimmung der möglichen zusätzlichen Wohnnutzungen hat der Bundesrat verzichtet.⁴⁹ Dagegen ist es i.d.R nicht zulässig mehrere zusätzliche Wohnungen zu schaffen, da solche Bauvorhaben die Identität nicht wahren und mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind. Aus der zusätzlichen Wohneinheit resultiert überdies kein Anspruch auf zusätzliche

⁴⁶ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24c Rz. 24

⁴⁷ ARE, Teilrevision der Raumplanungsverordnung, Erläuternder Bericht, Oktober 2012, S. 10

⁴⁸ VLP-ASPAN Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzone, Fassung 2013, S. 19

⁴⁹ Erläuterungen zur Revision der Raumplanungsverordnung vom 4. Juli 2007, S. 8

Infrastrukturbauten (z.B. zusätzliche Parkplätze). Massgebend für die Beurteilung der Identität einer Baute ist der ursprünglich bewilligte Zustand der nachträglich zonenwidrig gewordenen Baute.⁵⁰

4.5.4 Abbruch und Wiederaufbau (Art. 42 Abs. 4 RPV)

Allgemeines

Der Abbruch und der damit verbundene Wiederaufbau gehen über den eigentlichen Sinn der Bestandesgarantie, nämlich den Schutz von getätigten Investitionen, hinaus. Normalerweise ist davon auszugehen, dass mit einem Abbruch resp. der Zerstörung einer Baute die getätigten Investitionen und damit der Bestandesschutz untergehen. Gleichwohl darf eine Baute oder Anlage gemäss Art. 24c RPG und Art. 42 Abs. 4 RPV abgebrochen und wieder aufgebaut werden.

Bewilligungsvoraussetzungen

Dabei wird vorausgesetzt, dass die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zerstörung oder des Abbruchs noch bestimmungsgemäss nutzbar war und an ihrer Nutzung ein ununterbrochenes Interesse besteht. Um die Zulässigkeit des Wiederaufbaus beurteilen zu können, müssen der bauliche Zustand und die rechtmässige Nutzung vor der Zerstörung eines Bauwerkes ermittelt werden. Für verfallene oder über mehrere Jahre verlassene Bauten kommt ein Wiederaufbau von vornherein nicht in Betracht ebenso wenig können Bauruinen in Neubauten umgewandelt werden.⁵¹ Zudem muss die Ersatzbaute grundsätzlich am alten Standort, in der gleichen Grösse und mit der bisherigen Zweckbestimmung errichtet werden. Der Standort darf allerdings gemäss Art. 42 Abs. 4 RPV, wenn es objektiv geboten erscheint, geringfügig verschoben werden.⁵² Als weitere Voraussetzungen muss die Identität

⁵⁰ Are, Erläuterungen zur RPV und Empfehlungen für den Vollzug (2000/2001), Bewilligungen nach Artikel 24c RPG, Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen, S. 8

⁵¹ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24c Rz. 13 und 26

⁵² BGE 127 II 209, Unzulässigkeit der Verschiebung eines Wohnhauses um 260 m, keine Wahrung der Identität

der Baute grundsätzlich gewahrt bleiben und es dürfen ihr keine überwiegenden Interessen, insbesondere des Natur- und Landschaftsschutzes, entgegenstehen.⁵³

4.6 Erweiterte Besitzstandsgarantie bei Gewerbebetrieben (Art. 37a RPG, Art. 43 RPV)

4.6.1 Allgemeines

Ausserhalb der Bauzonen gelegene Bauten und Anlagen wurden nicht schon mit der Einführung des revidierten Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 rechtswidrig, sondern erst mit der Einführung des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980. Art. 43 RPV ist bezüglich Zweckänderung und Erweiterung eine *lex specialis* zu Art. 24c RPG und Art. 42 RPV. Das Bundesparlament beabsichtigte anlässlich der Revision des RPG 1998 für altrechtliche Gewerbebauten über den Grundtatbestand des Art. 24c RPG hinaus zusätzliche Spielräume für Modernisierungen und Umstrukturierungen einzuführen. Es konnte sich bei der Umsetzung dieses Ziels dann aber nicht einigen und delegierte den Erlass in Art. 37a RPG an den Bundesrat⁵⁴. Dieser bestimmte gestützt auf Art. 37a RPG in Art. 43 RPV, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind.

4.6.2 Bewilligungsvoraussetzungen

Eine vollständige Zweckänderung einer gewerblichen Baute oder Anlage⁵⁵ ist zulässig, wenn folgende Bedingungen kumulativ erfüllt sind: Die Baute oder Anlage wurde rechtmässig erstellt oder geändert und ist durch die Nutzungsplanänderung zonenwidrig geworden.⁵⁶ Durch die Zweckänderung dürfen gemäss Art. 43 Abs. 1 lit.

⁵³ Muggli, Kommentar RPG, Art. 24c Rz 29 f.

⁵⁴ Rudolf Muggli, Kommentar RPG, Art. 37a, Rz. 1

⁵⁵ Muggli, Kommentar RPG, Art. 37a, Rz. 7

⁵⁶ Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV

b RPV keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt resultieren. Insbesondere muss die vorhandene Erschliessung für die neue Nutzung grundsätzlich ausreichen.⁵⁷

4.6.3 Massvolle Erweiterung

Eine massvolle Erweiterung wird gemäss Art. 43 Abs. 2 und 3 RPV angenommen, bei einer Erweiterung bis 30 % der zonenwidrig genutzten Fläche. Dabei werden Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur zur Hälfte angerechnet. Für die Erweiterung des Gebäudevolumens gilt eine Grenze von 100 m². Eine weitergehende Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens ist jedoch dann zulässig, wenn es zur Existenzsicherung notwendig ist.

4.6.4 Wiederaufbau

In Art. 37a RPG und auch Art. 43 RPV wird der Wiederaufbau von Gewerbebauten nicht geregelt.

Nach Art. 43 RPV sind damit einzig solche zonenwidrig gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen zu beurteilen, bei denen Zweckänderungen und/oder Erweiterungen vorgesehen sind. Der Wiederaufbau von altrechtlichen Gebäuden ausserhalb der Bauzone war in der ursprünglichen Fassung vom 22. Juni 1979 von Art. 24 Abs. 2 aRPG unabhängig von der Nutzung zulässig, wenn er mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar war (BGE 1A.216/2006). Eine Unterscheidung zwischen gewerblichen und nichtgewerblichen Bauten wurde damals nicht getroffen, sondern erst mit der Revision 1998. Es war anlässlich der Revision 1998 jedoch nicht die Intention des Gesetzgebers, den Wiederaufbau wie auch die Erneuerungen von gewerblichen Bauten und Anlagen auszuschliessen; diese fallen vielmehr in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV als Auffangtatbestand (BGE IA.289/2004), da Art. 43 RPV sich nicht dazu äussert.⁵⁸ Nach dieser Auffassung ist der Wiederaufbau von Bauten, die unter der

⁵⁷ Art. 43 Abs. 1 lit. d RPV, Muggli, Kommentar RPG, Art. 37a, Rz. 16

⁵⁸ BRGE I Nr. 195/2011 und BRGE II Nrn. 0033-0034/2012. Das Bundesgericht hat sich dazu nicht eindeutig geäussert. In BGE 1C_243/2008 E 2.3 scheint es mit Verweis auf BGE 1A.289/2004 E.

Besitzstandsgarantie von Art. 37a RPG stehen somit zulässig, sofern das Vorhaben an die Vorgaben gemäss Art. 24c RPG respektiert.

4.7 Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und schützenswerte Bauten und Anlagen (Art. 24d RPG, Art. 42a bis 42c RPV)

4.7.1 Aufgabe der landwirtschaftlichen Wohnnutzung, "Wohnen bleibt Wohnen" (Art. 24d Abs. 1 RPG, Art. 42a RPV)

Art. 24d Abs.1 RPG findet auf jene Bauten und Anlagen Anwendung, die durch die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung nach dem 1.7.1972 und nicht durch Änderung der Zonierung zonenwidrig geworden sind. Er ist damit abzugrenzen gegenüber der erweiterten Bestandesgarantie von Art. 24c RPG. Von Art. 24a ist diese Bestimmung abzugrenzen, indem auch bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen erlaubt sind.⁵⁹ Konkret geht es um die Frage, ob und in welchem Mass Bauernhäuser mit zusammengebauten Wohn- und Ökonomieteilen oder Stöckli nach Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung⁶⁰ möglichst optimal weitergenutzt werden

2.5 davon auszugehen, dass ein Wiederaufbau nicht zulässig sei. Solches kann aber BGE 1A.289/2004 E. 2.5 nicht entnommen werden. Wörtlich hält BGE 1A.289/2004 E. 2.5 fest: "Es stellt sich allerdings die Frage, ob nicht andere Gründe einer Prüfung des umstrittenen Sanierungsprojekts unter dem (alleinigen) Gesichtswinkel von Art. 43 RPV entgegenstehen: So sind nach dieser Bestimmung einzig solche zonenwidrig gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen zu beurteilen, bei denen Zweckänderungen und/oder Erweiterungen vorgesehen sind. Erneuerungen und Wiederaufbauten fallen demgegenüber in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV." Weiter hält das BGer in dieser Entscheid fest: "Hingegen trifft dies [eine Erweiterung] auf die neue Halle nicht zu. Sie dient nicht der flächenmässigen Erweiterung eines bestehenden Gebäudes, sondern tritt an Stelle verschiedener Nebenbauten: Für die Bewilligungsfähigkeit dieser Neubaute stellt sich daher zunächst die Frage, ob sie als Ersatz- oder Wiederaufbaute im Sinne von Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV qualifiziert werden kann." Das BGer geht in der Entscheid BGE 1A.289/2004 also davon aus, dass sich der Wiederaufbau von Gewerbebauten nach Art. 24c RPG beurteilt und diese Bestimmung somit einen Auffangtatbestand darstellt. Die Ansicht in BGE 1C_243/2008 würde dieser Auffassung widersprechen und wäre auch mit der Entstehungsgeschichte von Art. 37a RPG und Art. 43 RPV nicht vereinbar.

⁵⁹ Dupré, Kommentar RPG, Art. 24d Rz. 8 ff., da bei Nutzungsänderungen von landwirtschaftlichen zu nicht landwirtschaftlichen Wohnbauten das Mass der Bewilligungspflicht gemäss Art. 22 RPG bald einmal erreicht sein dürfte, geht wohl bei solchen Umnutzungen Art. 24d Abs. 1 RPG in der Regel Art. 24a RPG vor.

⁶⁰ Nicht unter den Anwendungsfall von Art. 24d Abs. 1 RPG fallen landwirtschaftliche Wohnbauten die aus anderen Gründen als der Betriebsaufgabe nicht mehr als landwirtschaftlicher Wohnraum benötigt werden; Dupré, Kommentar RPG, Art. 24d Rz. 17

können.⁶¹ Dabei sollen traditionell zusammengebaute Wohn- und Ökonomieteile hinsichtlich der Umnutzungsmöglichkeiten gegenüber traditionell getrennten Wohn- und Ökonomiebauten nicht besser gestellt werden. Art. 24d RPG findet keine Anwendung auf reine Ökonomiebauten.⁶²

Entscheidend ist nicht die Frage, ob die fraglichen Bauten bis anhin landwirtschaftlich bewohnt wurden, sondern ob sich diese unter Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 RPG einer landwirtschaftsfremden Wohnnutzung zuführen lassen.⁶³ Damit ist eine Beurteilung im Einzelfall notwendig, die nicht anhand von standardisierten quantitativen Werten erfolgen kann.

4.7.2 Schützenswerte Bauten "Rustico-Artikel" (Art. 24d Abs. 2 RPG)

Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind und sich ihre dauernde Erhaltung nicht anders bewerkstelligen lässt.

4.7.3 Gemeinsame Bewilligungsvoraussetzungen (Art. 24d Abs. 3 RPG)

Ausnahmebewilligungen nach Art. 24d Abs. 1, Abs. 1bis und 2 RPG dürfen nur erteilt werden, wenn gleichzeitig die Voraussetzungen gemäss Art. 24 Abs. 3 RPG erfüllt werden. Die Baute oder Anlage wird für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt und das Vorhaben hat keine Ersatzbaute zur Folge. Die äussere Erscheinung (inklusive Umgebung) und die bauliche Grundstruktur (statisch wichtige Teile) müssen im Wesentlichen gewahrt bleiben. Ebenso darf die bestehende Erschliessung höchstens geringfügig erweitert werden (punktuelle Strassenverbreiterungen, Hausanschluss an Strasse und Kanalisation) und die diesbezüglichen Infrastrukturkosten sind vom Eigentümer zu tragen. Das Vorhaben darf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks nicht

⁶¹ Dupré, Kommentar RPG, Art. 24d Rz. 16

⁶² Dupré, Kommentar RPG, Art. 24d Rz. 17 f.

⁶³ Nicht unter den Anwendungsfall von Art. 24d Abs. 1 RPG fallen die Umnutzungen nicht zu Wohnzwecken. Dupré, Kommentar RPG, Art. 24d Rz. 21

gefährden und schliesslich dürfen keine überwiegenden Interessen, insbesondere des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes dem Bauvorhaben entgegenstehen.

4.7.4 Wiederaufbau

Der Wiederaufbau von Bauten, die durch höhere Gewalt zerstört worden sind, kann gemäss Art. 42d Abs. 3 RPV zugelassen werden.

4.8 Art. 24e Hobbymässige Tierhaltung (Art. 24e, Art. 42b RPV)

Art. 24e RPG wurde eingefügt durch die Revision vom 22. März 2013 und geht wie Art. 16a^{bis} RPG auf die Initiative Darbellay zurück^{64, 65}. Sie steht seit 1. Mai 2014 in Kraft. Die Neufassung der Bestimmung ist sinnbildlich für die Entwicklung im Raumplanungsrecht. Die hobbymässige Tierhaltung wurde durch die Revision vom 23. März 2007 in das Gesetz aufgenommen. Der ursprüngliche Art. 24d 1^{bis} RPG lautet folgender Massen:

"Bauliche Massnahmen können zugelassen werden in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine besonders tierfreundliche Haltung gewährleisten. Neue Aussenanlagen können zugelassen werden, soweit sie für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Der Bundesrat legt fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Absatz zu denjenigen nach Absatz 1 und nach Art. 24c stehen."

Die neue Bestimmung Art. 24e RPG weist nun sechs Absätze auf. Inhaltlich orientiert sie sich an Art. 24d 1^{bis} aRPG. Freistehende, ehemalige Ökonomiegebäude dürfen einer nahe gelegenen Wohnbaute für die hobbymässige Tierhaltung dienen. Als

⁶⁴ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20040472

⁶⁵ Parlamentarische Initiative Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/6589.pdf>

nahe gelegen gilt dabei eine Distanz zur Wohnbaute von 50 m. Dabei kann die Wohnbaute auch in der Bauzone liegen.⁶⁶

Die neue Bestimmung hält weiter fest, dass unter den erforderlichen Voraussetzungen im Interesse einer tierfreundlichen Haltung solche Anlagen grösser als die gesetzlichen Mindestmasse dimensioniert werden, die Aussenanlagen für die hobbymässige Beschäftigung mit den Tieren genutzt werden und Einzäunungen, die der Beweidung dienen, bewilligt werden können.

Art. 24e RPG kann deshalb als Beispiel für die Entwicklung des Rechts für Bauten ausserhalb von Bauzonen erachtet werden, weil diese Bestimmung einerseits neue Erweiterungen zulässt und auch das Mass an der Detailliertheit der Gesetzesbestimmungen erhöht.⁶⁷ Die entsprechenden RPV-Bestimmungen zu Art. 24d 1^{bis} RPG (Art. 42b und c aRPV) enthielten insgesamt 4 Absätze. Der aktuelle Art. 42b RPV weist nun 7 Absätze auf und regelt die Materie entsprechend detailliert.

⁶⁶ Häberli/Schneebeli

⁶⁷ vgl. auch Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht - Entwicklungen 2012/13, njus.ch, Beat Stalder, Nicole Tschirky, Simon Fluri, 2014

5 Regelung des Themas Bauen ausserhalb der Bauzone in der Revision des Raumplanungsgesetz (RPG 2)

5.1 Allgemeines zu den Revisionsbestimmungen

Mit der Einreichung der damaligen Landschaftsinitiative wurde die Notwendigkeit einer Revision des Raumplanungsgesetzes aufgezeigt. Grund dafür war, dass die Zersiedlung auch rund 30 Jahre nach Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 immer noch weiter fortschritt, der Bodenverbrauch nicht gestoppt werden konnte und vielenorts zu grosse Bauzonen bestanden. Der Bundesrat erkannte die Problematik und wollte der Landschaftsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Deshalb wurde ein Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz (REG) vorgestellt. Ziel des REG war es die Zersiedlung zu stoppen, das Bauen ausserhalb der Bauzonen besser auf regionale Bedürfnisse abstimmen, die Metropolen und Agglomerationen als Akteure der Raumentwicklung gesetzlich zu regeln sowie innovative Ansätze in der Raumentwicklung fördern.^{68, 69} Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens⁷⁰ verzichtete der Bundesrat auf die Totalrevision des Raumplanungsgesetzes und das Raumentwicklungsgesetz.⁷¹ Stattdessen beschloss er, das Raumplanungsgesetz in zwei Etappen (RPG 1 und RPG 2) zu revidieren.⁷² Die mit dem REG verfolgten Ziele sollten, ohne dafür ein neues Gesetz zu schaffen, im Rahmen einer Revision des geltenden Gesetzes umgesetzt werden.

Hauptanliegen der ersten Etappe der Teilrevision des RPG war die Siedlungsentwicklung nach innen. Die anspruchsvollen Umsetzungsarbeiten in den

⁶⁸ Medienmitteilung vom 19. Dezember 2008, Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes, www.admin.ch

⁶⁹ NZZ vom 20. Dezember 2008, S. 17

⁷⁰ vgl. etwa NZZ vom 30. Januar 2009, S. 15, 9. April 2009, S. 15, 17. April 2009, S. 15

⁷¹ Medienmitteilung vom 18. September 2009, Bundesrat nimmt von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis, www.admin.ch

⁷² Revision vom 15. Juni 2012, angenommen mit Referendum vom 3. März 2013, in Kraft seit 1. Mai 2014

Kantone und Gemeinden sind in vollem Gange. Erste überarbeitete Richtpläne konnte der Bundesrat schon genehmigen.⁷³ Die Reformbestrebungen im Rahmen der zweiten Etappe sind der Kulturlandschutz, die Sicherung der Verkehrsinfrastrukturen und der Energieinfrastrukturen sowie die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Im Rahmen der Teilrevision RPG 2 soll auch das Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen neu strukturiert und eine bessere Übersicht geschaffen werden. Im Folgenden wird so weit auf die Revision RPG 2 eingegangen, wie diese im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen steht.

5.2 Kulturlandschutz

5.2.1 Allgemeines

Gutes Agrarland gehört zu den knappsten nicht erneuerbaren Ressourcen. Dabei kommt ihm die Aufgabe der Erfüllung von zahlreichen ökologischen wie auch ökonomische Funktionen zu und ist für Mensch und Umwelt von grundlegender Bedeutung. Als beispielhaft für die Bedeutung und Wichtigkeit der Anliegen des Kulturlands kann die im Jahre 2012 von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich angenommene Kulturlandinitiative erwähnt werden. Die Initiative verlangt, dass "die wertvollen Landwirtschaftsflächen und Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und ihrer Qualität erhalten bleiben". Laut dem Begehren dürften nur noch Böden überbaut werden, die für die Landwirtschaft nicht geeignet sind.⁷⁴ Nach der Verabschiedung des kantonalen Richtplans im März 2014, der eine geringfügige Verkleinerung des Siedlungsgebiets vorsah trat der Kantonsrat Zürich auf die Vorlage des Regierungsrats zur Umsetzung der 2012 angenommenen Initiative im Mai 2014 gar nicht erst ein. Die Umsetzung sei unnötig geworden. Das Bundesgericht beurteilte eine Stimmrechtsbeschwerde. Im Rahmen dieser wurde moniert, dass das Parlament die Kulturland-Initiative nicht über eine Revision des Planungs- und Baugesetzes umsetzen wollte, sondern nur auf den Richtplan verwies. Das

⁷³ www.admin.ch, Raumentwicklung & Raumplanung, Raumplanungsrecht, Revision RPG, RPG 1: Umsetzung in den Kantonen läuft; z.B. Richtplan des Kantons Zürich vom März 2014

⁷⁴ www.vlp-aspan.ch/aktuelles

Bundesgericht hiess die Beschwerden mit Urteil vom 27. Mai 2015 gut und wies das Geschäft zurück ans Parlament.⁷⁵ Der Zürcher Kantonsrat tut sich jedoch unverändert schwer mit der am 17. Juni 2012 vom Volk befürworteten Kulturlandinitiative und lehnt eine Umsetzung der Initiative ab. Das Volk soll deshalb erneut darüber befinden.⁷⁶

In den letzten dreissig Jahren ist die Ackerfläche pro Kopf in der Schweiz um einen Drittel gesunken, hauptsächlich aufgrund des Bevölkerungs- und des Wirtschaftswachstums. Aus raumplanerischer Sicht ist der Handlungsbedarf allgemein anerkannt und die Bevölkerung steht ebenfalls hinter einem sorgsameren Umgang mit dem Boden, wie verschiedene Abstimmungen in den letzten Jahren deutlich gezeigt haben. Die zweite Etappe der RPG-Revision hat deshalb einen verstärkten Kulturlandschutz zum Ziel. Wichtigste Instrumente sind hierbei die Kompensationspflicht bei Einzonungen von Fruchtfolgeflächen sowie das Einzonungsverbot bei Nichteinhaltung des kantonalen Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen.⁷⁷

5.2.2 Fruchtfolgeflächen

Im Rahmen der vorgesehenen Revision sollen die Fruchtfolgeflächen (FFF) in Art. 13a ff. in der Vorlage (RPG 2) als besondere Massnahmen des Bundes geregelt werden. Nach Art. 13a Abs. 1 RPG 2 umfassen Fruchtfolgeflächen das ackerfähige Kulturland, namentlich das Ackerland, die Kunstwiesen in Rotation und die ackerfähigen Naturwiesen. Jeder Kanton stellt die Lage, die Eigenschaften und die Bodenqualität seiner Fruchtfolgeflächen fest (Art. 13a Abs. 2 RPG 2). Die Definition der Fruchtfolgeflächen findet sich heute bereits in Art. 26 RPV. Auch die Erhebungspflicht der Kantone ist heute bereits in Art. 28 RPV geregelt. Gemäss Art. 13b RPG 2 stehen die Fruchtfolgeflächen unter Bestandesschutz. Sie sollen nur unter den Bedingungen von Art. 13b Abs. 2 RPG 2 eingezont werden. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Übernahme von Art. 30 Absatz 1^{bis} RPV. Es geht dabei um eine Konkretisierung von massgeblichen Voraussetzungen und

⁷⁵ BGE 141 I 186

⁷⁶ NZZ vom 12. Januar 2016, S. 20

⁷⁷ www.admin.ch, Raumentwicklung & Raumplanung, Raumplanungsrecht, Revision RPG, RPG 2: Ende der Vernehmlassung, Kulturlandschutz

Interessen, die bei einer Einzonung von Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen sind. Art. 13c RPG 2 regelt eine allfällige Kompensation für die Einzonung von Fruchtfolgeflächen. Ebenso werden die Voraussetzungen festgelegt, unter welchen auf eine Kompensation verzichtet werden kann (übergeordnetes öffentliches Interesse, zonenkonforme Bauten und Anlagen für die Landwirtschaft ausserhalb der Bauzonen).

Um eine längerfristige Sicherung des Mindestumfanges gewährleisten zu können, soll die Kompensationspflicht für alle noch vorhandenen Fruchtfolgeflächen gelten. Ziel der Kompensation ist immer, die verloren gehenden Fruchtfolgeflächen mit Böden von gleicher Qualität zu ersetzen. Deshalb hat die Kompensation vollumfänglich zu erfolgen. Werden Fruchtfolgeflächen von einer weniger guten Qualität zur Kompensation verwendet, so muss mit Flächen in einem grösseren Umfang kompensiert werden. Der Schlüssel dazu soll in einer Vollzugshilfe präzisiert werden. Dabei kann auf bereits bewährte Bodenklassifikations- und Bodenbewertungsmethoden abgestützt werden. Für eine Kompensation sollen folgende Lösungsansätze zur Verfügung stehen: a) Die Auszonung von Fruchtfolgeflächen in unüberbauten Bauzonen insbesondere im Zusammenhang mit massiv überdimensionierten Bauzonen und Zuweisung in die Landwirtschaftszone, b) die Aufwertung von anthropogenen, geschädigten Böden mit bodenverbessernden Massnahmen oder c) die Rekultivierung auf ein Qualitätsniveau, das den Anforderungen für Fruchtfolgeflächen entspricht sowie d) die Neuerfassung von bisher nicht als Fruchtfolgeflächen ausgeschiedenen Landwirtschaftsflächen, sofern die Qualitätsanforderungen erfüllt sind. Übergeordnete öffentliche Interessen, bei deren Vorliegen auf eine Kompensation verzichtet werden soll, sollen im Zusammenhang mit dem (Aus-)Bau von National- oder Kantonsstrassen, Bahntrassees oder wichtigen Wasserbauprojekten oder auch Bauvorhaben wie Spitäler, höhere Schulen, Flugplätze oder Kasernen angenommen werden können. Der Bundesrat soll gemäss Art. 13d RPG 2 in einem Sachplan den gesamtschweizerischen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen sowie die Aufteilung auf die Kantone festlegen.⁷⁸

⁷⁸ vgl. zum Ganzen: ARE, 2. Etappe Revision RPG, Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 16 ff.

5.2.3 Beurteilung

Im Vernehmlassungsverfahren wurde der bessere Schutz des Kulturlandes begrüsst. Wie zu erwarten war, gehen die Positionen der einzelnen politischen Parteien auseinander. Eine vertiefte Analyse der verschiedenen Stellungnahmen kann im Rahmen dieser Darstellung nicht erfolgen. Exemplarisch werden im Folgenden aus drei verschiedenen, nicht repräsentativ ausgewählten Vernehmlassungen einzelne Argumente dargestellt. Bemängelt wurde etwa, dass der raumplanerische Handlungsspielraum zu stark eingeschränkt werde, die Kompensationspflicht und das Festhalten an den Kontingenten auf einen doppelten bürokratischen Schutz hinauslaufe. Geprüft werden müsse im Zusammenhang mit der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen ein verstärkter Einbezug des kantonalen Richtplans als Instrument für eine umfassende Interessenabwägung.⁷⁹ Bemängelt wurde auch, dass es nicht sachgerecht sei, bestehende Bestimmungen der RPV und zusätzliche Detailregelungen auf Gesetzesstufe zu heben. Der bestehende Sachplan schöpfe das Potential bzgl. behördenverbindlicher Vorgaben des Bundes nicht aus. Wenn es den Bundesbehörden um eine tatsächliche verbesserte Sicherung des Kulturlandes ginge, könnte das viel wirksamer mit einigen Anpassungen der RPV und einem wesentlich detaillierten Sachplan FFF erreicht werden. Auch müsste die heutige Minimalfläche von 438'000 ha FFF ernsthaft überprüft werden müsste.⁸⁰ Als Kulturland sei nur solches Land zu betrachten, dass der Landwirtschaft zum Beackern auch tatsächlich zur Verfügung (keine Golfplätze, oder Land im Gewässerraum) stehe, jedoch unabhängig von dessen Nutzung (z.B. Folientunnel). Eine Kompensationspflicht für landwirtschaftliche Betriebe sei unter keinen Umständen gerechtfertigt. Landwirtschaftliche Bauten seien in der Landwirtschaftszone, ausserhalb des Siedlungsgebietes, am richtigen Ort. Sie könnten nicht an einem beliebigen, alternativen Standort z.B. in der Bauzone erstellt werden. Die Landwirtschaft müsse in der ihr zugeteilten Zone von jeglichen weiteren Einschränkungen verschont bleiben.⁸¹

⁷⁹ VLP-ASPAN, RPG: Stellungnahme zum Revisionsentwurf 2. Etappe

⁸⁰ Hochschule für Technik Rapperswil, IRAP Institut für Raumentwicklung, Vernehmlassung RPG-Revision 2. Etappe Stellungnahme IRAP & SG_R

⁸¹ Schweizerischer Bauernverband, Vernehmlassung zur 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes

Als wichtiges Anliegen der Raumplanung ist der Kulturlandschutz grundsätzlich unumstritten. Eine einheitliche schweizweite Regelung im RPG ist angezeigt. Die konkrete Ausgestaltung soll im politischen Prozess vorgenommen werden, damit eine Regelung von hoher Akzeptanz getroffen werden kann. Dieses Thema soll aber nach Ansicht des Bundesrates aus der Revisionsvorlage RPV 2 herausgelöst werden. Zunächst soll der Sachplan Fruchtfolgeflächen von 1992 überarbeitet werden. Erst in einer zweiten Phase sei zu prüfen, ob auch Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erforderlich seien.⁸²

5.3 Bauen ausserhalb der Bauzone

5.3.1 Allgemeines

Das Bauen ausserhalb der Bauzone war im Raumplanungsgesetz in der Version vom 1. Januar 1980 in Art. 16 aRPG und Art. 24 aRPG geregelt. Art. 16 aRPG umschrieb aber einzig den Inhalt der Landwirtschaftszonen. Art. 24 aRPG legte fest, dass abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. aRPG Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen errichtet werden können oder deren Zweck geändert werden kann, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Auch in der RPV war die Materie nicht näher geregelt. Diese allgemeinen rechtlichen Bestimmungen führten zu einer reichhaltigen Bewilligungspraxis und Rechtsprechung. Über die Jahre wurde die Materie unüberschaubar. Die Revision von 20. März 1998 führte die verschiedenen neuen Bestimmungen Art. 24a bis 24 d aRPG ein. Revidiert wurde auch Art. 24 aRPG. Ebenso wurde Art. 16a aRPG ins Gesetz aufgenommen und kodifiziert, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind. Die Materie wurde gesetzlich geregelt und durch die Bestimmungen in der RPV näher umschrieben. Das Thema wurde dadurch kaum übersichtlicher. Seit 1998 wurden zusätzlich noch weitere Revisionen vorgenommen.⁸³ Im Entwurf REG war vorgesehen, dieses Thema wesentlich reduziert zu regeln. In sieben Artikeln wurden die Grundsätze für alle Bauten und Anlagen, Bauten und Anlagen im

⁸² Medienmitteilung vom 4. Dezember 2015, Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest, www.are.admin.ch

⁸³ vgl. oben FN 2

Zusammenhang mit der Landwirtschaft, standortgebundene Bauten und Anlagen, Solaranlagen, andere Bauten und Anlagen, der Wiederaufbau sowie die Erschliessungspflicht und Finanzierung geregelt.⁸⁴

Die Revision RPG 2 beabsichtigt, wie in den Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen festgehalten wird, die Bestimmungen, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen regeln, in einem eigenständigen Kapitel mit drei Abschnitten zusammenzufassen. Damit solle die systematische Gliederung dieser Bestimmungen verbessert werden, bei denen die wiederholten Revisionen in den vergangenen 20 Jahren zu einer erheblichen Komplexität und Unübersichtlichkeit geführt haben. Dies gefährde deren Verständlichkeit und damit auch deren einheitlichen und konsequenten Vollzug in erheblichem Masse. In materieller Hinsicht seien keine grundlegenden Veränderungen vorgesehen. Allerdings werde der Bundesrat gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis entscheiden, welche Bestimmungen in den Gesetzesentwurf übernommen werden und welche er auf Verordnungsstufe regeln werde. Damit solle dem Anliegen nach einer möglichst schlanken Gesetzgebung auch im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen Rechnung getragen werden.⁸⁵

Neu sollen im Kapitel über das Bauen ausserhalb der Bauzonen in einem ersten Abschnitt, den allgemeinen Bestimmungen, vorweg die Bestimmungen aufgeführt sein, die hier generell gelten, d.h. sowohl für das zonenkonforme Bauen als auch die Ausnahmebestimmungen (Art. 23a - 23b). Anschliessend folgen im 2. Abschnitt die Bestimmungen zu den zonenkonformen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 23c - 23f) und schliesslich werden im dritten Abschnitt die Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 - 24f) geregelt. Diese werden wiederum durch einen Artikel mit gemeinsamen Bestimmungen (Art. 24^{bis}) für all jene Bestimmungen versehen, welche die Weiternutzung bestehender Bauten und Anlagen regeln (Art. 24a – 24f).⁸⁶ Art. 16a, 16a^{bis} und 16b RPG, die im geltenden

⁸⁴ Vernehmlassungsentwurf, Bundesgesetz über die Raumentwicklung (Raumentwicklungsgesetz, REG), abrufbar auf www.admin.ch, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1595/Vorlage.pdf>

⁸⁵ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 21, www.are.admin.ch

⁸⁶ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 21, www.are.admin.ch

Gesetz die Zonenkonformität und ein Benutzungsverbot sowie die Beseitigung regeln sollen aufgehoben bzw. an anderer Stelle normiert werden.

5.3.2 Einzelne Bestimmungen

Art. 23a Bewilligungsvoraussetzungen für alle Bauvorhaben

Das betreffende Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen muss mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sein und ist wenn möglich in einem bestehenden Gebäudevolumen zu realisieren. Bei einem notwendigen Neubau, ist nach Möglichkeit ein bestehendes Gebäudevolumen zu ersetzen. Unbewohnte oder leicht entfernbare bewohnte Bauten, Anlagen und Gebäudeteile dürfen nur erstellt oder geändert werden, wenn eine Vereinbarung über die Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs abgeschlossen wird.

Diese erste, auf alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen anwendbare Bestimmung enthält zwei aus ganz unterschiedlichen Gründen zentrale Elemente.

Erstens wird hier der Grundsatz verankert, unbewohnte Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht mehr "für die Ewigkeit" zu bewilligen (Abs. 3). Zweitens wird der Grundsatz der Interessenabwägung, der bisher in den einzelnen Bewilligungstatbeständen separat verankert war, hier für alle Tatbestände formuliert (Abs. 1), weshalb diese Bestimmung zwingend als Einheit mit den einzelnen Bewilligungstatbeständen gesehen werden muss. Die Interessenabwägung, die bei allen Tatbeständen ausserhalb der Bauzonen vorzunehmen ist, soll in einem allgemeinen Artikel für alle Tatbestände gemeinsam verankert werden. In Abs. 2 soll ein Grundsatz explizit verankert werden, der sich nach geltendem Recht implizit aus der Interessenabwägung ergibt. Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bewirkt einen gespaltenen Bodenmarkt. Das heisst, dass das Preisgefälle zwischen Bauland und Nichtbauland sehr gross ist. Durch Abs. 3 soll dem ökonomischen Anreiz, räumliche Bedürfnisse auf Nichtbauland zu befriedigen, entgegengewirkt werden. Der gespaltene Bodenmarkt und die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet können nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die rechtlichen Vorschriften und der Vollzug so ausgestaltet sind, dass nicht eine stete Zunahme der baulich genutzten Flächen und Volumina resultiert. Durch Abs. 3 soll deshalb gewährleistet werden, dass Neubauten, die in der Folge nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, nicht einer anderen Nutzung zugeführt werden können,

sondern beseitigt werden müssen. Art. 23a Abs. 3 RPG 2 soll nur für leicht entfernbare Bauten nicht aber für die übrigen Wohnbauten gelten.⁸⁷

Gegen die Einführung einer allgemeinen Bewilligungsvoraussetzung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone kann nichts eingewendet werden. Inhaltlich entsprechen Abs. 1 und 2 den bisher geltenden allgemeinen Grundsätzen. Abs. 3 ist von Ansatz her sinnvoll. Allerdings stellt sich die Frage, wie in der Praxis der Vorbehalt von "leicht entfernbare Bauten" gehandhabt werden soll. Es ist zu befürchten, dass dies zu keiner Vereinfachung führen wird. Das Schicksal dieser Bestimmung im weiteren Gesetzgebungsprozess bleibt abzuwarten.

Art. 23b Benutzungsverbot und Beseitigung

Diese Bestimmung entspricht den heute geltenden Art. 16b RPG

Art. 23c Zonenkonformität

Absatz 1 entspricht im ersten Satzteil inhaltlich Art. 16a Absatz 1 des geltenden Rechts. Im zweiten Satzteil wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den betriebsnotwendigen Wohnbedarf der Betriebsleiterfamilie und der abtretenden Generationen angefügt, was dem geltenden Art. 34 Abs. 3 RPV (Bewilligung für's Stöckli) entspricht. Absatz 2 umfasst alle Betriebszweige, die auf einem insgesamt bodenabhängig produzierenden Landwirtschaftsbetrieb zulässig sein können, bei denen aber die Boden bewirtschaftende Tätigkeit mehr oder weniger in den Hintergrund rücken kann. Lit. a bis d entsprechen dem geltenden Art. 16a und 16a^{bis} RPG. Lit. e ist die Übernahme von Art. 24b RPG ins neue Recht. Allerdings wird mit Art. 24 b Abs. 1 RPG nicht übernommen, aber in die Gesamtbetrachtung der Betriebsteile nach Art. 23c Abs. 2 und 3 RPG 2 integriert. Absatz 3 knüpft am bisherigen Art. 16a Abs. 3 RPG an. Die Aspekte, die eine Planung sinnvoll und nötig machen können, betreffen aber nicht mehr nur die bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Betriebsteile. Vielmehr soll sich anhand der Gesamtsituation des Betriebs entscheiden, ob eine Planung notwendig ist. Absatz 4 bestimmt, dass gleichen Landwirtschaftsflächen nicht mehrfach für die Begründung der Notwendigkeit von Bauten und Anlagen berücksichtigt werden dürfen. Die

⁸⁷ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 22, www.aren.admin.ch

verschiedenen Zusammenarbeitsformen für die landwirtschaftliche Produktion sind ein wichtiges Instrument, um die Strukturkosten tief zu halten. Allerdings muss vermieden werden, dass durch die Verschiebung von Pachtland oder die Auflösung von Zusammenarbeitsformen ein neuer Bedarf für Neubauten zum gleichen Zweck begründet werden kann.⁸⁸

Art. 23c RPG 2 regelt die Zonenkonformität nicht neu, sondern übernimmt die bestehenden Bestimmungen und ordnet sie neu. Allerdings gelten nun die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe als zonenkonform. Sie benötigen keine Ausnahmegewilligung mehr. Die Voraussetzungen für die Bewilligung bleiben jedoch dieselben. Die Bestimmung von Art. 24b RPG, die bereits heute schwer lesbar ist wird an anderer Stelle verankert, nicht aber im eigentlichen Sinne revidiert. Dadurch führt die Revision aber kaum zu einem übersichtlicheren Ergebnis.

Art. 23d und Art. 23e Zusätzliche Anforderungen an Betriebsteile nach Art. 23c Absatz 2 und zusätzliche Anforderungen an nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe nach Art. 23c Absatz 2 Buchstabe e

Art. 23d und 23e entsprechen mehrheitlich den geltenden Bestimmungen in RPG und RPV.⁸⁹ Allerdings sollen nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft gemäss Art. 24b Abs. 1 RPG nicht mehr zulässig sein. Dieser Absatz wird in der Revision nicht übernommen. Aus wettbewerbpolitischen Gründen ist dies zu begrüssen.

Art. 23f Nicht ertragsorientierte Tierhaltung als Pflegenutzung

In peripheren und wenig "bewirtschaftungsfreundlichen" Gebieten gibt es Kulturland, das im öffentlichen Interesse bewirtschaftet werden sollte, dessen Bewirtschaftung – im Verhältnis zum Ertrag – aber so aufwändig ist, dass sich diese wirtschaftlich kaum lohnt. Es kann daher vorkommen, dass sich kein ertragsorientiert arbeitender Landwirtschaftsbetrieb findet, der die entsprechenden Flächen bewirtschaften würde.

⁸⁸ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 25 ff., www.are.admin.ch

⁸⁹ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 28 f., www.are.admin.ch

Ist jemand bereit, diese Bewirtschaftung in Form einer Beweidung zu übernehmen, ohne dabei eine Ertragsorientierung nachweisen zu können, so dürfen ihm nach Art. 34 Abs. 5 RPV keine Bewilligungen für die dafür nötigen Zäune oder Tierunterstände erteilt werden. Dies kann nach geltendem Recht allenfalls durch eine Bewilligung nach Art. 24 RPG kompensiert werden. Es gibt jedoch keine klare Praxis dazu und es erschiene sachgerechter, dieses Problem bei den Regelungen der zonenkonformen Bauten zu lösen. Die Abweichung vom Grundsatz von Art. 34 Abs. 5 RPV rechtfertigt sich zudem nur dort, wo die Bewirtschaftung im öffentlichen Interesse ist.

Diese Regelung ist meines Erachtens nicht ungerechtfertigt. Allerdings wird damit eine zonenwidrige Nutzung zugelassen. Systematisch sollte die Angelegenheit im Zusammenhang mit den Ausnahmegewilligungen geregelt werden. Diese Bestimmung steht jedoch im Gegensatz zum Grundsatz der Trennung von Siedlungsgebiet und nicht Siedlungsgebiet. Die Folgen dürften trotzdem nicht zu gravierend sein. Allerdings ist diese Bestimmung ein weiteres Beispiel dafür, dass die Materie des Bauens ausserhalb der Bauzone auch mit dieser Revision nicht einfacher bzw. übersichtlicher werden dürfte.

Art. 24 Standortgebundene Bauten und Anlagen

Auch in Art. 24 RPG 2 kann die Interessenabwägung gestrichen werden. Der Wortlaut des neuen Art. 23a Abs. 1 RPG 2 unterscheidet sich zwar von jenem von geltenden Art. 24 lit. b RPG. Beide meinen jedoch inhaltlich identisch eine umfassende Interessenabwägung.⁹⁰

Zu Recht kennt auch die Revision die standortgebundenen Bauten und Anlagen. Es spielt im Ergebnis keine Rolle, ob keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. 2 RPG) oder das Bauvorhaben mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar 23a Abs. 1 RPG 2 ist.

⁹⁰ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 28 f., www.are.admin.ch, in den Erläuterungen wird allerdings auf Art. 23a Abs. 3 RPG 2 hingewiesen. M.E. ist aber Art. 23a Abs. 1 RPG 2 gemeint.

Art. 24^{bis} Gemeinsame Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen

Die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen vom geltenden Art. 24d Abs. 3 RPG werden in diesen eigenständigen Artikel verschoben und damit für alle Tatbestände der privilegierten Weiterverwendung bestehender Bauten und Anlagen anwendbar.⁹¹

Von der Systematik her macht es Sinn, dass die Bewilligungsvoraussetzungen in den "allgemeinen" Teil für die Ausnahmebestimmungen verschoben werden.

Art. 24a Abs. 1 Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen

Bleibt unverändert.

Art. 24b

Wird neu in Art. 23c Absatz 2 Buchstabe e sowie in Art. 23d und Art. 23e überführt. Art. 24b Abs. 1 RPG wird aufgehoben.

Art. 24c Abs. 1, 3 und 5 Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen

Art. 24c bleibt inhaltlich unverändert, allerdings wird die Interessenabwägung gemäss Art. 24c Abs. 5 RPG systemgerecht in den allgemeinen Teil verschoben und soll Art. 23a Abs. 1 RPG 2 verankert werden.⁹²

Art. 24d Abs. 1, Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bestehende landwirtschaftliche Wohnbauten und schützenswerte Bauten und Anlagen

Absatz 1 wird teilweise neu verfasst, teilweise durch die Bestimmungen in der RPV ergänzt. Satz 1 von Absatz 1 soll eine Klarstellung bewirken: landwirtschaftlicher Wohnraum, der im Moment landwirtschaftlich nicht benötigt wird, darf landwirtschaftsfremd bewohnt, also an Aussenstehende vermietet werden. Die

⁹¹ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 30., www.are.admin.ch

⁹² ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 30., www.are.admin.ch

nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung muss sich jedoch in ähnlichem Rahmen bewegen.⁹³

Satz 2 von Absatz 1 bezieht sich einerseits auf die bestehenden Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen, die zwar landwirtschaftlich genutzt werden, für den betreffenden Wohnraum besteht jedoch keine Betriebsnotwendigkeit im Sinne von Art. 23c. Andererseits fallen neurechtliche landwirtschaftliche Wohnbauten darunter, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Beide Typen von Wohnbauten sollen teilweise geändert werden können, soweit dies für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung unumgänglich ist.⁹⁴

Absatz 2 wird als "Rustico-Artikel" bezeichnet und bleibt inhaltlich im Wesentlichen unverändert. Eingefügt werden soll einzig ein neuer Buchstabe b. Dies hängt mit dem Umstand zusammen, dass Art. 24d Absatz 3 in Art. 24^{bis} überführt werden soll und das Kriterium, wonach die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssen, dort nicht integriert wird.⁹⁵

Im Grossen und Ganzen bleibt diese Bestimmung unverändert.

Art. 24e Hobbymässige Tierhaltung

Die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Bestimmung wird inhaltlich unverändert übernommen. Abs. 5 und 6 werden der Revision angepasst bzw. korrigiert.⁹⁶

Art. 24f Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen

Mit der Neustrukturierung des Bauens ausserhalb der Bauzonen bietet sich die Gelegenheit, Art. 37a RPG systematisch besser bei den Art. 24 ff. zu integrieren.⁹⁷

⁹³ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 31., www.are.admin.ch

⁹⁴ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 31., www.are.admin.ch

⁹⁵ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 31., www.are.admin.ch

⁹⁶ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 31., www.are.admin.ch, ARE, Raumplanungsgesetz (RPG): Lesehilfe, Fn. 59

Der geltende Art. 37a RPG wird wörtlich übernommen. Dies erstaunt, da bei der Einführung der Bestimmung aufgrund der Unstimmigkeit zwischen Ständerat und Nationalrat, die Angelegenheit an den Bundesrat delegiert worden war.⁹⁸ Bei vielen andern Bestimmungen im Rahmen von RPG 2 die Bestimmungen der RPV in den Gesetzestext übernommen werden sollen, erfolgt dies bei den zonenfremden gewerblichen Bauten und Anlagen nicht. Mit der beabsichtigten Schlankheit des Gesetzestextes kann dies aber kaum begründet werden. Die systematische Verschiebung der Bestimmung macht aber Sinn. Begrüssenswert wäre eine klare Regelung betreffend den Wiederaufbau solcher Bauten gewesen.

Art. 25 Abs. 4 Zuständigkeit Wiederherstellungsmassnahmen und Ersatzvornahmen

Nach dieser Bestimmung soll neu die kantonale Behörde über die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und einer Ersatzvornahme ausserhalb der Bauzonen entscheiden.

Diese neue Kompetenzverteilung ist sinnvoll und richtig. Sie beseitigt Doppelspurigkeiten und stellt sicher, dass der Vollzug gewährleistet ist. Ausserdem stellten sich in der Praxis immer wieder Fragen über den Prüfungsumfang der Gemeinden im Rahmen eines Wiederherstellungsbefehls.⁹⁹

Art. 36a Strafbestimmungen

Das Bauen ohne baurechtliche Bewilligung oder das Nichtbefolgen einer rechtskräftigen baupolizeilichen Anordnung soll mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden.

⁹⁷ ARE, 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 32.

⁹⁸ Rudolf Muggli, Kommentar RPG, Art. 37a, Rz. 1

⁹⁹ vgl. etwa VB.2011.00612, BRGE II Nr. 0093/2012 vom 5. Juni 2012 in BEZ 2012 Nr. 67, BRKE III Nrn. 0108 und 0109/2009 vom 8. Juli 2009 in BEZ 2009 Nr. 44, VB.2008.00444 in BEZ 2009 Nr. 3 oder BRKE III Nr. 0029/2007 vom 21. Februar 2007 in BEZ 2007 Nr. 24

Mit dieser Strafbestimmung wird in erheblichem Masse in die Kompetenz der Kantone eingegriffen. Der Bund verfügt gemäss Art. 75 BV nur über eine Grundsatzkompetenz.

5.4 Erkenntnisse aus einer Auswahl von Vernehmlassungen

5.4.1 Zeitpunkt der Revision

Die wichtigste Erkenntnis ist, dass die Revision RPG 2 allzu schnell der Revision RPG 1 (in Kraft seit 1. Mai 2014) folgt und das Tempo zu drosseln ist. So konnte in der NZZ vom 5. Mai 2015 Folgendes gelesen werden:

"Es war eine Breitseite, welche die kantonalen Baudirektoren am Montag im Verbund mit dem Gemeindeverband, dem Gewerbeverband, der Dachorganisation des Baugewerbes und dem Hauseigentümerverband gegen die vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegebene erneute Revision des Raumplanungsgesetzes abgefeuert haben. Sowohl formal wie inhaltlich liessen sie vor den Medien keinen guten Faden an dem Vorhaben, das zeitlich dicht auf die 2014 in Kraft gesetzte RPG-Revision 1 folgen würde."¹⁰⁰

Entsprechend stellte der Bund die weiteren Arbeiten an RPG 2 bis Ende 2015 ein.¹⁰¹ In seiner Medienmitteilung vom 4. Dezember 2015 erklärte der Bundesrat seine weiteren Schritte für die Revision RPG 2. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung entschied er, die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes auf wenige zentrale Themen der Raumplanung zu beschränken. Dies betrifft die Themen Bauen ausserhalb der Bauzonen, Raumplanung im Untergrund und Raumplanung in funktionalen Räumen.¹⁰²

Dieser Entscheid gründete etwa auf folgenden Rückmeldungen. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) fordert die Konzentration auf das Wesentliche¹⁰³ und hält als einleitende Bemerkungen fest:

¹⁰⁰NZZ vom 5. Mai 2015, S. 10

¹⁰¹NZZ vom 5. Mai 2015, S. 10

¹⁰²Medienmitteilung vom 4. Dezember 2015, Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest, www.are.admin.ch

¹⁰³VLP-ASPAN, Inforaum Mai 2/2015, S. 3.

"Noch selten hat eine Gesetzesrevision im Vorfeld ihrer Lancierung so viel zu reden gegeben wie die zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. An sich ist unbestritten, dass das mehr als 30jährige Raumplanungsgesetz neben dem Bereich "Siedlung" auch in anderen Bereichen zu revidieren ist. Problematisch ist hingegen der Zeitpunkt der Revision. Kaum ist die erste Etappe der RPG-Revision in Kraft getreten, müssen sich die Kantone und Gemeinden mit dem Entwurf für eine zweite Gesetzesrevision befassen. Zurzeit sind sie jedoch mit der für die schweizerische Raumplanung zentralen Umsetzung der ersten RPG-Revisionsetappe beschäftigt. Für eine Auseinandersetzung mit der zweiten Gesetzesrevision fehlen Zeit und Ressourcen. Die Eile, die der Bundesrat mit der raschen Vernehmlassung zur zweiten Gesetzesrevision an den Tag legt, ist nicht nachvollziehbar. Im Gesetzesentwurf finden sich keine Bestimmungen von hoher Dringlichkeit."¹⁰⁴

Eine Revision solle nach Ansicht der VLP-ASPAN sich auf die Themen konzentrieren, die wirklich wichtig seien. Aus ihrer Sicht seien dies der Kulturlandschutz und das Bauen ausserhalb der Bauzone.¹⁰⁵

Das Institut für Raumentwicklung der Hochschule für Technik Rapperswil (IRAP) erachtet es zwar als wichtig, dass die Weiterentwicklungsbedürfnisse angegangen werden, warnt jedoch eindringlich von einer Überfrachtung der Gesetzesvorlage und beurteilt die Vorlage folgendermassen:

"Insgesamt handelt es sich bei der vorgeschlagenen Revision also um eine "Grande Complication" im besten Sinne der schweizerischen Uhrmacherskunst. Wie bei einer Uhr, auf der sich vor lauter sekundären Bedientknöpfen und Zusatzanzeigen letztlich die Uhrzeit nicht mehr zuverlässig einstellen lässt, wäre das so revidierte RPG kaum mehr les-, erklär- und anwendbar."¹⁰⁶

Die FDP, Die Liberalen, beantragt, mit der Revision zuzuwarten.¹⁰⁷ Für die CVP Schweiz ist die Umsetzung der ersten Etappe prioritär. Die zweite Etappe solle erst eingeleitet werden, wenn den Kantonen eine entsprechende Umsetzung möglich sei. Dies treffe aktuell nicht zu.¹⁰⁸ Der Schweizerische Bauernverband (sbv, usp, usc) kommt zum Schluss, dass das Hauptaugenmerk auf den Kulturlandschutz und die

¹⁰⁴VLP-ASPAN, RPG: Stellungnahme zum Revisionsentwurf 2. Etappe vom 2. April 2015, S. 1

¹⁰⁵VLP-ASPAN, Inforaum Mai 2/2015, S. 3.

¹⁰⁶HSR Hochschule für Technik Rapperswil, Vernehmlassung RPG-Revision 2. Etappe; Stellungnahme IRAP & SG_R

¹⁰⁷FDP Die Liberalen, Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) Stellungnahme vom 4. Mai 2015

¹⁰⁸CVP Schweiz, Vernehmlassung: Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), Mai 2015, S. 2

saubere Umsetzung der 1. Revisionsetappe gelegt werden müsse.¹⁰⁹ In die gleiche Richtung gehen auch die Stellungnahmen der SVP, des Hauseigentümergebietes (HEV) und des Schweizerischen Gewerbeverbandes (sgv - usam).^{110, 111, 112}

5.4.2 Erkenntnisse aus den Vernehmlassungen betreffend der Revision des Abschnittes Bauen ausserhalb der Bauzone

Der Ergebnisbericht Vernehmlassung Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes ist vom Bund publiziert worden und auf der Website des Amtes für Raumentwicklung abrufbar.¹¹³ In seiner Medienmitteilung hielt der Bundesrat fest, beim Bauen ausserhalb der Bauzone werde es darum gehen, die geltenden gesetzlichen Regelungen zu vereinfachen. Ein besonderes Augenmerk solle dabei dem raumplanerischen Handlungsspielraum gelten, damit den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten bestmöglich Rechnung getragen werden könne. Zugleich sei sicherzustellen, dass der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, eingehalten werde.¹¹⁴

Dies war aufgrund der Vernehmlassungen zu erwarten. Die VLP-ASPAN erachtete es als erfreulich, dass der Entwurf des Bundesrats für RPG 2 betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone eine neue Systematik enthalte und damit eine bessere Übersicht schaffe. Inhaltlich enthalte er jedoch nicht viel Neues. Der Verzicht auf grundlegende materielle Änderungen oder gar eine Neukonzeption des Bauens ausserhalb der Bauzone sei eine verpasste Chance. In einer späteren Revision könne das Thema als kompaktes Gesamtpaket geregelt werden, welches mit mehr Akzeptanz und Rechtsicherheit verbunden wäre. Bundesrat und Parlament hätten in der Vergangenheit bei jeder Lockerung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der

¹⁰⁹Schweizerischer Bauernverband, Vernehmlassung zur 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Mai 2015, S. 1

¹¹⁰SVP, Zweite Etappe des Raumplanungsgesetzes www.svp.ch

¹¹¹HEV Schweiz, Vernehmlassung zur 2. Teilrevision des RPG vom 13. März 2015

¹¹²sgv usam, Vor-Vernehmlassung 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom, 17. September 2014

¹¹³Ergebnisbericht Vernehmlassung Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), www.are.admin.ch,

¹¹⁴Medienmitteilung vom 4. Dezember 2015, Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest, www.are.admin.ch

Bauzonen betont, dass am Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet nicht gerüttelt werden solle und dennoch diesen Verfassungsgrundsatz mit neuen Bestimmungen aufgeweicht.

Solle die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet mehr als ein Lippenbekenntnis sein, müsse man dafür sorgen, dass sich die Zahl der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen stabilisiere. Nicht mehr benötigte Bauten müssten beseitigt werden. Eine neue Baute dürfe nur bewilligt werden, wenn eine andere entfernt werde. Temporäre Bewilligungen, an einen Zweck gebundene Bewilligungen oder Bewilligungen, die spätere Beseitigungskosten regeln, seien gute Optionen. Solche Ideen seien zwar in den Entwurf zu RPG 2 eingeflossen (Art. 23 ff.), aber zu wenig eindeutig und konsequent.¹¹⁵

Das IRAP hielt fest, dass mit der Bündelung der Regeln zum "Bauen ausserhalb der Bauzone" der Entwurf RPG 2 im Kleinen zwar mehr Klarheit schaffe. Im grossen Ganzen mache er diese Klarheit aber gleich wieder zunichte und erscheine als Flickwerk ohne klaren legislatorischen roten Faden und Weitblick. Prinzipien und grundsätzliche Regelungen würden mit Definitionen ohne Vorschriftencharakter und technisch-praktischen Detailregelungen wild vermischt. Erst 2014 in Kraft gesetzte Bestimmungen sollten jetzt bereits wieder verschoben und geändert werden. Die ursprüngliche konzeptionelle Klarheit und Einfachheit des RPG bezüglich seiner Prinzipien und Instrumente werde so definitiv verschüttet.¹¹⁶ Der Gesetzestext werde zwar wieder lesbar und verständlich. Angesichts der neuen Übersichtlichkeit sei aber auch das politische Risiko verbunden, dass neue Begehrlichkeiten entstünden.¹¹⁷

Nicht alle vorliegend berücksichtigten Vernehmlassungen äusserten sich explizit zum Thema des Bauens ausserhalb der Bauzone. Die CVP forderte den Erhalt der klaren Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet als zentraler Grundsatz der Raumplanung. Insgesamt sei eine Stabilisierung der Anzahl Bauten und des Bauvolumens ausserhalb der Bauzonen anzustreben. Das Bauen ausserhalb der Bauzonen müsse der Abdeckung wichtiger landwirtschaftlicher Bedürfnisse und anderer wichtiger,

¹¹⁵VLP-ASPAN, Inforaum Mai 2/2015, S. 5 f. und VLP-ASPAN, RPG: Stellungnahme zum Revisionsentwurf 2. Etappe vom 2. April 2015, S. 3 f.

¹¹⁶HSR Hochschule für Technik Rapperswil, Vernehmlassung RPG-Revision 2. Etappe; Stellungnahme IRAP & SG_R, S. 2

¹¹⁷HSR Hochschule für Technik Rapperswil, Vernehmlassung RPG-Revision 2. Etappe; Stellungnahme IRAP & SG_R, S. 15

standortgebundener Bedürfnisse im öffentlichen Interesse vorbehalten bleiben.¹¹⁸ Die SP begrüsst eine gesetzliche Regelung, wenn damit Verbesserungen beim Bauen ausserhalb der Bauzone erreicht werden könnten. Aus der Würdigung der einzelnen Bemerkungen zu den Artikeln geht hervor, dass die SP die Revision begrüsst.¹¹⁹ Der HEV begrüsst die Bestrebungen, das Kapitel "Bauen ausserhalb Bauzonen" besser zu strukturieren und übersichtlicher zu machen. Dies sei allerdings nicht gelungen. Die neue Gliederung mache augenfällig, wie umfangreich und immens detailliert die Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen seien. Die Bestimmungen seien dahingehend zu überprüfen, wie ihr Detaillierungsgrad reduziert werden könne.¹²⁰

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden von Seiten des Bundes vorformulierte Fragen zur Beantwortung gestellt. Die erste lautete, ob die neue Systematik für die Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzone der besseren Übersicht und Verständlichkeit diene. Diese Frage wurde unterschiedlich beantwortet.¹²¹ Die zweite Frage war, ob der Detaillierungsgrad angemessen sei. Die meisten der Vernehmlassenden empfanden die Vorschriften zu detailliert.¹²² Die meisten befürworteten dagegen die Kompetenz einer kantonalen Behörde für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes.¹²³

5.5 Würdigung

Einleitend ist erneut in Erinnerung zu rufen, dass es das Ziel der Revision ist, das Thema des Bauens ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Die vorgeschlagene Revision des Themas Bauen ausserhalb der Bauzone beinhaltet in erster Linie die Erarbeitung einer neuen Systematik. Eine inhaltliche Revision wird nur bedingt vorgenommen. Zu denken ist dabei an die Erteilung einer befristeten Baubewilligung

¹¹⁸CVP Schweiz, Vernehmlassung: Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), Mai 2015, S. 2

¹¹⁹Sozialdemokratische Partei, 2. Etappe Revision Raumplanungsgesetz: Vernehmlassungsantwort der SP Schweiz vom 12. Mai 2015

¹²⁰HEV Schweiz, Vernehmlassung zur 2. Teilrevision des RPG vom 13. März 2015, S. 8

¹²¹Nicht alle der vorliegend berücksichtigten Vernehmlassung beantworteten die Fragen des ARE. Verneint: FDP, CVP, HEV, bejaht SP, Grüne, mit Vorbehalten beantwortet VLP-ASPAN, IRAP

¹²²So die FDP, CVP, SP, HEV in ihren Vernehmlassungen

gemäss Art. 23a Abs. 3 RPG 2. Dies ist m.E. ein wichtiger Schritt im Hinblick darauf, die Begehrlichkeiten zur nichtlandwirtschaftlichen Nutzung von nicht mehr benötigten Bauten zu beschränken.

Zudem ist der Versuch, das ganze System übersichtlicher zu ordnen, begrüßenswert. Es stellt sich aber die Frage, ob der Versuch zum gewünschten Resultat führen wird, oder ob nicht damit die Folge verbunden ist, dass die Thematik zunächst unübersichtlicher wird und damit die erforderliche Rechtssicherheit verlustig geht. Sollte die Revision zustande kommen, wird sich diese Frage klären.

In inhaltlicher Hinsicht muss konstatiert werden, dass die Materie nicht vereinfacht worden ist. Dabei ist der Versuch zu begrüßen, dass Bestimmungen, die inhaltlich materielles Gesetzesrecht darstellen, auch im formellen Sinne im Gesetz und nicht in der Raumplanungsverordnung verankert werden. Allerdings führt dies dazu, dass das Raumplanungsgesetz noch umfangreicher wird.

Da die Revision zwar eine Umstellung des Systems vorsieht, inhaltlich aber eigentlich kaum bedeutende Neuerungen mit sich bringt, ist die Frage zu stellen, ob sich der Aufwand lohnt. Die Revision wird die alten Probleme kaum lösen und es ist fraglich, ob die neuen gesetzlichen Regelungen im Alltag verständlicher sind. Der Rechtssicherheit wird die Revision zumindest in einer ersten Phase nicht dienlich sein. Insgesamt muss die Frage gestellt werden, worin der Mehrgewinn der Revision besteht. Das gesteckte Ziel einer Vereinfachung der Materie wird jedenfalls kaum erreicht.

¹²³So die FDP, CVP, SP, HEV, IRAP in ihren Vernehmlassungen



Foto: A. Frigerio

6 Ausblick

Für die Zukunft stellt sich die Frage, wie sich das Raumplanungsrecht mit Bezug auf das Bauen ausserhalb der Bauzone entwickeln wird. Als Ausgangspunkt kann Art. 24 RPG in der Version vom 1. Januar 1980 in Erinnerung gerufen werden. Es handelte sich um einen Artikel mit zwei Absätzen. Vorausgesetzt waren die Standortgebundenheit und das Fehlen von überwiegenden Interessen, die gegen ein Bauvorhaben sprachen. Freilich hat auch die Rechtsprechung ihren Beitrag dazu geleistet, dass das Thema gesetzgeberisch immer mehr verfeinert und konkretisiert wurde. Wie auch die Revision dieses Themas im Rahmen von RPG 2 zeigt, hält diese Tendenz unvermittelt weiter an.

Das Hauptproblem des Bauens ausserhalb der Bauzone ist dabei der Ansatz, der bei der Legiferierung verfolgt wird. Es wird von einer Einzelfallgerechtigkeit ausgegangen, die kodifiziert werden soll. Damit ist jedoch ist allerdings ein grosser Detaillierungsgrad und eine damit einhergehende Unüberschaubarkeit vorprogrammiert. Als Beispiel mag der neu vorgesehene Art. 23f RPG 2 herhalten, der die nicht ertragsorientierte Tierhaltung als Pflegenutzung regelt. Es handelt sich um eine Regelung der Einzelfallgerechtigkeit, mit dem aber der Grundsatz der Trennung des Siedlungsgebietes vom Nichtsiedlungsgebiet ein weiteres Mal aufgeweicht wird. Weitere Themen, die an diesem Grundsatz rütteln, werden auch in Zukunft aktuell werden. Dabei kann auf die jüngsten parlamentarischen Vorstösse hingewiesen werden. Neu geregelt sollen zum einen die Anerkennung der Zonenkonformität der Haltung von Kleintieren in der Landwirtschaftszone¹²⁴ oder zum anderen Zeltlagerplätze für Jugendorganisationen.¹²⁵ Ohne die inhaltliche Berechtigung solcher Vorstösse zu hinterfragen, kann in grundsätzlicher Weise festgehalten werden, dass diese dem angestrebten Ziel der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zuwiderlaufen und weiter dazu führen, dass die Grenzen verwischt werden. Den Grundsätzen des Raumplanungsrechts sind solche Bestimmungen aber nicht dienlich. Solange aber diese "Einzelfallgerechtigkeitsrechtssetzung" weiter verfolgt wird, sind damit zwei Konsequenzen verbun-

¹²⁴www.are.admin.ch, Raumplanungsrecht, parlamentarische Vorstösse, 15.3218 – Motion Bischof Pirmin vom 19. März 2015

¹²⁵www.are.admin.ch, Raumplanungsrecht, parlamentarische Vorstösse, 15.3244 – Interpellation Gmür Alois vom 19. März 2015

den. Das Thema des Bauens ausserhalb der Bauzone wird weiter nur schwer überschaubar bleiben und die Schleusen zur Verwässerung des Grundsatzes der Trennung des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet werden auch in Zukunft geöffnet bleiben. Ob dies gewollt ist, hängt am Ende aber vom politischen Willen ab. Aufgrund des heute bestehenden "common sense" ist eine Vereinfachung der Gesetzgebung auf dem Gebiet des Bauens ausserhalb der Bauzone jedoch nur schwer denkbar und muss offenbar als Konsequenz des politischen Willens hingenommen werden.



Foto: A. Frigerio

7 Literatur, Vernehmlassungen, Websites, Zeitungsartikel

ARE

Wegleitung "Pferd und Raumplanung", Bern 2003

Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung (RPV), zitiert: Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung

Erläuterungen zur Revision der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 4. Juli 2007, zitiert: Erläuterungen zur Revision der Raumplanungsverordnung vom 4. Juli 2007

2. Etappe Revision RPG, Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, 5. Dezember 2014, S. 16 ff.

Ergebnisbericht Vernehmlassung Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), www.are.admin.ch,

Bernhard Waldmann, Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, zitiert: Waldmann/Hänni Handkommentar RPG, Art. x, Rz. y

Heinz Aemisegger, Alfred Kuttler, Pierre Moor, Alexander Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010, zitiert: Autor, Kommentar RPG, Art. x, Rz. Y

Bundesrat

Medienmitteilung vom 19. Dezember 2008, Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes, www.admin.are.ch

Medienmitteilung vom 18. September 2009, Bundesrat nimmt von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis, www.admin.are.ch

Medienmitteilung vom 4. Dezember 2015, Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest, www.are.admin.ch

Heribert Rausch, Arnold Marti, Alain Griffel, Umweltrecht, Zürich 2004, zitiert: Rausch/Marti/Griffel

Manuel Häberli, Doris Schneebeili, Bauen ausserhalb Bauzonen, PBG aktuell 1/2009, zitiert: Häberli/Schneebeili

Marcel Bolz, Zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone - neue Aspekte, ZBI 6/2001, zitiert: Bolz

Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, zitiert: Hänni

Rudolf Muggli, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, zitiert: Muggli, Kurzkomentar, Art. x Rz. Y

Beat Stalder, Nicole Tschirky, Simon Fluri, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht - Entwicklungen 2012/13, njus.ch, 2014

VLP-ASPAN

Inforaum Mai 2/2015

Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fassung 2013

Vernehmlassungen:

CVP Schweiz, Vernehmlassung: Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), Mai 2015, S. 2

FDP Die Liberalen, Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) Stellungnahme vom 4. Mai 2015

Grüne Les Verts, Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes; Vernehmlassung vom 13. Mai 2015

HEV Schweiz, Vernehmlassung zur 2. Teilrevision des RPG vom 13. März 2015

Hochschule für Technik Rapperswil, IRAP Institut für Raumentwicklung, Vernehmlassung RPG-Revision 2. Etappe Stellungnahme IRAP & SG_R

Schweizerischer Bauernverband, Vernehmlassung zur 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes

sgv usam, Vor-Vernehmlassung 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom, 17. September 2014

Sozialdemokratische Partei, 2. Etappe Revision Raumplanungsgesetz: Vernehmlassungsantwort der SP Schweiz vom 12. Mai 2015

SVP, Zweite Etappe des Raumplanungsgesetzes www.svp.ch

VLP-ASPAN, RPG: Stellungnahme zum Revisionsentwurf 2. Etappe

Websites:

www.admin.ch

www.are.admin.ch

www.parlament.ch

www.vlp-aspan.ch

Zeitungsartikel:

NZZ vom 20. Dezember 2008, S. 17

NZZ vom 30. Januar 2009, S. 15

NZZ vom 9. April 2009, S. 15

NZZ vom 17. April 2009, S. 15

NZZ vom 5. Mai 2015, S. 10

NZZ vom 29. Mai 2015, S. 17

NZZ vom 20. Januar 2016, S. 20